



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais – FAJS

Vanessa Diniz Baptista

**Análise e Perspectivas do Acordo de Associação Inter-regional entre
Mercosul e União Européia**

Brasília
2008

Vanessa Diniz Baptista

**Análise e Perspectivas do Acordo de Associação Inter-regional entre
Mercosul e União Européia**

Monografia apresentada como requisito
parcial para a conclusão do curso de
bacharelado em Relações
Internacionais do Centro Universitário
de Brasília – UniCEUB.
Orientador: Prof. Alaor Silvio Cardoso

Brasília
2008

Vanessa Diniz Baptista

Análise e Perspectivas do Acordo de Associação Inter-regional entre Mercosul e União
Européia

Dissertação apresentada para obtenção do
título de bacharel em Relações Internacionais
pelo UniCEUB – Centro Universitário de
Brasília.

Orientador: Prof. Alaor Silvio Cardoso

Brasília, março de 2008.

Banca Examinadora:

Prof. Alaor Silvio Cardoso

Orientador

Prof. Carlito Roberto Zanetti

Examinador

Prof. Meireluce Fernandes da Silva

Examinador

Resumo

O presente trabalho tem como enfoque a análise das negociações entre o Mercosul e a União Européia para a assinatura do Acordo de Associação Inter-regional, tendo como principal aspecto as limitações existentes para a conclusão do Acordo. Trata ainda, do Acordo Quadro Inter-regional de Cooperação assinado pelos blocos em 15 de dezembro de 1995, que constitui o início das relações entre as partes para a futura associação. O trabalho aponta que o principal impasse nas negociações para a associação são as medidas protecionistas adotadas pela União Européia em relação ao mercado agrícola e a resistência do bloco em liberalizar o acesso do Mercosul a tal mercado. O Mercosul tem forte competitividade agrícola, mas as barreiras agrícolas da UE prejudicam a entrada desses bens mercosulinos no mercado europeu.

Palavras-Chave: Mercosul; União Européia; Acordo de Associação Inter-regional.

Abstract

The present essay focuses on the analysis of the negotiations between Mercosur and the European Union for the signature of an Interregional Association Agreement, having as the main aspect the limitations for the conclusion of the Agreement. It also deals with the EU-Mercosur Interregional Framework Cooperation Agreement signed on 15 December 1995, that is the beginning of the relations between the parts for the future association. The essay points that the main obstacles to the association are the protectionists measures adopted by the EU on the agricultural trade and the resistance of the block to liberalise the market access for Mercosur. Mercosur has a strong agricultural trade, but the EU's agricultural barriers damage the entrance of these Mercosur's products in the european market.

Key-Words: Mercosur; European Union; Interregional Association Agreement.

Lista de Siglas

ACP	África, Caribe e Pacífico
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
ALALC	Associação Latino-americano de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ASEAN	Associação de Nações dos Países do Sudeste Asiático
BEI	Banco Europeu de Investimentos
CAN	Comunidade Andina
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CECA	Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Européia
CEEA	Comunidade Européia de Energia Atômica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CNB	Comitê Bi-regional de Negociações
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
EUA	Estados Unidos da América
FCES	Foro Consultivo Econômico e Social
FNMUE	Fórum de Negócios Mercosul-União Européia
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
IED	Investimento Externo Direto
MCE	Mercado Comum Europeu
Mercosul	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Política Agrícola Comum
PCC	Política Comercial Comum
Pesc	Política Exterior e Segurança Comum
PIB	Produto Interno Bruto

PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SGP	Sistema Geral de Preferências
TEC	Tarifa Externa Comum
TICD	Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento
TUE	Tratado da União Européia
UE	União Européia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Sumário

LISTA DE SIGLAS.....	6
INTRODUÇÃO.....	10
REFERENCIAL TEÓRICO.....	4
1. MERCOSUL E UNIÃO EUROPÉIA.....	8
1.1 Mercosul.....	8
1.1.1 A aproximação Brasil-Argentina.....	9
1.1.2 Tratado de Assunção.....	10
1.1.3 Protocolo de Brasília.....	12
1.1.4 Protocolo de Ouro Preto.....	13
1.1.5 Protocolo de Olivos.....	14
1.1.6 Membros Associados.....	14
1.2 União Européia.....	16
1.2.1 Ampliação e Desenvolvimento.....	18
2. AS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPÉIA.....	21
2.1 Aproximação Comercial.....	21
2.1.1 Importações e Exportações.....	26
2.1.2 Principais Grupos de Produtos.....	28
3. ACORDO QUADRO INTER-REGIONAL DE COOPERAÇÃO.....	33
3.1 História.....	33
3.2 Negociações.....	40
4. LIMITAÇÕES ÀS NEGOCIAÇÕES.....	44
4.1 A Assimetria entre a União Européia e o Mercosul.....	44

4.2	As ofertas trocadas entre os blocos.....	46
4.3	O Impasse Agrícola.....	49
CONCLUSÃO.....		53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		56

Introdução

Uma das áreas mais dinâmicas das Relações Internacionais no mundo atual é a do comércio e integração. Não apenas os principais temas econômicos, como também os políticos, geopolíticos e jurídicos, fazem das negociações comerciais e dos acordos de integração econômica uma fonte riquíssima de reflexão sobre as mais difíceis questões da governança global – ora forçando definições entre prioridades multilaterais e regionais nas mais diversas frentes das políticas internas e externas dos Estados-Nação, ora delineando fronteiras entre o interesse nacional e supranacional desses protagonistas das Relações Internacionais, face aos desafios do novo milênio.¹

Depois da Segunda Guerra Mundial, houve um impulso na regionalização dos Estados, buscando promover uma maior participação efetiva nas decisões da sociedade internacional. Sabe-se que a globalização foi o elemento propulsor do regionalismo, que primeiramente tinha razões econômicas e atualmente também é possível se ver no campo social, jurídico e político. Tal regionalismo tem como finalidade principal a integração dos Estados, através de negociações, acordos multilaterais e formação de blocos econômicos.

Os Estados procuram a integração regional a fim de buscar inserção na economia interdependente do mundo moderno, assegurar um mercado suficientemente vasto para o desenvolvimento paralelo de novas indústrias, intensificar o desenvolvimento econômico através do aumento de poder de negociação e reduzir a vulnerabilidade externa dos países membros.

Pode-se destacar como o elemento mais representativo da integração regional a formação de diversos blocos econômicos. A União Européia (UE), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) são alguns exemplos atuais de processos de integração a partir da formação de blocos econômicos, que podem ser encontrados em diferentes continentes.

¹ FLORES, Renato e MARCONINI, Mário (orgs). *Acordo MERCOSUL-União Européia: além da agricultura*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stittung, 2003. p. 07.

O presente trabalho analisa as relações inter-regionais entre o Mercosul e a União Européia, especificamente as negociações para a assinatura do Acordo de Associação Inter-regional, abordando todas as etapas: formação dos dois blocos, relações comerciais entre eles, a assinatura do Acordo Quadro de Cooperação e as dificuldades existentes nas negociações para a futura associação. Tem enfoque nos motivos pelos quais as negociações do Acordo de Associação Inter-regional entre a União Européia e o Mercosul ainda não foram concluídas.

O primeiro passo para a associação inter-regional entre o Mercosul e a UE foi a assinatura, no dia 15 de dezembro de 1995 em Madri, do Acordo Quadro Inter-regional de Cooperação Comercial e Econômica. Tal acordo foi destinado a preparar as negociações para a assinatura do Acordo de Associação Inter-regional caracterizado pela liberalização progressiva dos fluxos comerciais entre as duas regiões..

O Acordo Quadro de Cooperação compreende os âmbitos comercial, econômico e de cooperação para a integração, assim como em outros campos de interesse mútuo, com o objetivo de se alcançar a criação de uma associação inter-regional de caráter político e econômico.² Os principais objetivos do acordo é dar prioridade às relações econômicas, comerciais, políticas e de cooperação, o desenvolvimento do livre comércio entre os blocos e a liberalização comercial bilateral de forma gradual e recíproca, sem excluir nenhum setor e conforme as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC).³

Após a conclusão do Acordo Quadro de Cooperação, o Mercosul e a UE iniciaram as negociações destinadas a constituir uma associação inter-regional através de diálogos políticos regulares entre os blocos. Desde o lançamento, tais negociações tem sido um processo conflituoso e com algumas possíveis limitações. Os blocos ainda não chegaram em um consenso e o Acordo de Associação Inter-regional não foi assinado, pois suas negociações não foram concluídas até o presente momento.

O primeiro capítulo aborda a fase histórica dos blocos. Fala sobre a criação do Mercosul, originado de antecedentes como a Associação Latino-Americana de Livre

² LOHBAUER, Christian. O Brasil, o Mercosul, e a União Européia: os desafios de uma relação complementar. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral; RATTON, Michelle. (orgs). *União Européia*. São Paulo, Aduaneiras, 2002, p. 160.

³ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 02 de out. de 2007.

Comércio (ALALC) e integração Brasil-Argentina até chegar à assinatura do Tratado de Assunção e seus protocolos adicionais. Faz uma abordagem da formação da União Européia, desde a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE) até tornar-se de fato União Européia, atualmente com 27 membros, por meio do Tratado de Maastricht.

O segundo capítulo aborda as relações comerciais entre Mercosul e União Européia. Fala das regras, dos objetivos e das características das negociações comerciais entre os dois blocos. Analisa o total de importações e exportações entre os países do Mercosul e a UE e os principais grupos de produtos comercializados entre eles.

O terceiro capítulo é sobre o Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação entre Mercosul e a União Européia assinado em 1995. Aborda a iniciativa de aproximação política entre os blocos a partir da assinatura, em 1992, do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre as Comunidades Européias e o Mercosul. Fala sobre o Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação Econômica e Comercial ressaltando suas principais características e objetivos. Aborda as fases de negociação para a constituição de uma associação inter-regional, bem como as principais reuniões e encontros ocorridos entre os membros dos blocos.

Finalmente, o quarto e último capítulo analisa as possíveis limitações existentes às negociações do Acordo de Associação Inter-regional. Trata das ofertas tarifárias trocadas entre os blocos desde o início das negociações, ressaltando a insatisfação de ambos os blocos. Fala do impasse agrícola presente nas negociações causado pelas barreiras agrícolas impostas pela UE às exportações do Mercosul e examina as assimetrias institucionais, econômicas e estruturais entre os dois blocos.

Referencial Teórico

O período a seguir à Segunda Guerra Mundial, registrou um enorme aumento do interesse pelo fenômeno da integração regional. Para que as nações se situassem no mundo global, elas se viram obrigadas a se fortalecerem localmente para competir na economia mundial. Esse é um fato comum do mundo atual, sendo que quase todas as economias mundiais encontram-se, de alguma forma, envolvidas em processos de integração econômica.

A integração econômica pode ser definida como o processo de eliminação de fronteiras e barreiras de natureza econômica entre dois ou mais países.⁴ A eliminação de obstáculos ao fluxo de mercadorias, serviços e fatores de produção resulta na ampliação de mercados e no aumento da produtividade dos fatores de produção.

Para Haas⁵, a integração consiste na transferência de lealdade, de expectativas e de atividades políticas a um novo centro de poder que passa a ter jurisdição sobre o anterior. Para ele, os principais fatores que desencadeiam o processo de integração são: a busca de mecanismos para solucionar conflitos de interesses entre Estados, a aproximação, a interação e o adensamento das relações entre os povos por meio das comunicações e dos meios de transporte e a necessidade de coordenar esforços e recursos para “administrar” o sentimento de vulnerabilidade e insegurança frente ao sistema internacional.

Segundo William Wallace⁶, o processo de integração regional é a criação e a manutenção de padrões diversos e intensos de interação entre unidades anteriormente autônomas. Para ele, há uma distinção entre integração formal e informal. A integração formal consiste nos resultados alcançados por meio das sanções políticas deliberadas, como o estabelecimento de regulações, de mudanças legislativas e de instituições. A integração informal refere-se a processos que acarretam efetivas consequências sem intervenção formal, como a interdependência e a interpenetração social e econômica.

⁴ MACHADO, João Bosco M. *Mercosul: processo de integração: origem, evolução e crise*. São Paulo: Aduaneiras, 2000, p.19.

⁵ HAAS, Ernest. *The Uniting of Europe: political, social and economic forces*. Londres: Stevens, 1958.

⁶ WALLACE, William. *The Dynamics of European Integration*. Londres: Pinter, 1990.

O processo de integração regional pode englobar a cooperação em diversas dimensões, como a político-institucional, a sociocultural e a econômica. A iniciativa de integração entre o Mercosul e a União Européia possui objetivo fortemente comercial.

O autor Bela Balassa⁷ divide o processo de integração econômica como processo e situação. Como processo implica medidas destinadas à abolição de discriminações entre unidades econômicas de diferentes Estados. Como situação pode corresponder à ausência de várias formas de discriminação entre economias nacionais. Ele faz a distinção entre integração e cooperação. Cooperação inclui uma ação tendente a diminuir a discriminação e o processo de integração econômica pressupõe medidas que conduzem à supressão de algumas formas de discriminação.

Para Balassa, o objetivo fundamental da atividade econômica é o aumento do bem-estar. No caso da integração, o bem-estar será afetado por uma variação na quantidade de bens produzidos, alteração no grau de discriminação entre produtos fabricados internamente e no estrangeiro, redistribuição do rendimento entre os naturais de diversos países e uma redistribuição de rendimento dentro do próprio país.

Os objetivos principais para a integração são a busca de ganhos econômicos, resistência frente às barreiras aduaneiras, ampliação de mercados, maior facilidade ao acesso de matérias primas e maior poder nas negociações internacionais. Por esse motivo, existem diferentes formas e etapas de integração, divididos em vários estágios definidos como:

- a) Zonas de Preferências Tarifárias – caracteriza-se pela redução de tarifas para uma gama variada de produtos, abrangendo parte do universo tarifário sem que implique na eliminação total dos direitos aduaneiros e na redução ou eliminação de outras restrições ao comércio.
- b) Área de Livre Comércio – definida como uma região em que os países membros eliminam as barreiras do comércio intra-regional, mas mantém políticas independentes em relação aos países membros.
- c) União Aduaneira – área de livre comércio onde os países membros concordam em seguir uma política comum com referência a não

⁷ BALASSA, Bela. *Teoria da Integração Econômica*. Lisboa: Clássica, 1972.

membros adotando uma Tarifa Externa Comum (TEC) ou uma política setorial comum aplicável à países fora da região.

- d) Mercado Comum – consiste em uma união aduaneira onde há livre circulação de fatores de produção, como mão-de-obra e capital, e empresas podem mover-se livremente.
- e) União Econômica – caracteriza-se pelo estabelecimento de uma autoridade supranacional para aplicar as políticas comuns, definir critérios e associar a eliminação de restrições aos movimentos de mercadorias e fatores com um certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais de forma a abolir as discriminações resultantes das disparidades existentes entre essas políticas.
- f) Integração Econômica Total – consiste na criação de uma moeda única e de um banco central regional independente, configurando a formação de uma união monetária.
- g) União Política – caracteriza-se pela instituição de uma federação de Estados com autoridade política unificada ou formação de uma confederação de Estados na qual apenas as áreas acordadas passam a ser objeto de controle de instituições supranacionais.

A formação de acordos preferenciais de comércio internacional envolve a eliminação de restrições ao comércio entre os países membros. Entre essas restrições, devem ser destacadas a eliminação ou a redução gradual das alíquotas do imposto de importação. Jacob Viner⁸ criou as bases da teoria da integração a partir da teoria pura do comércio internacional. Em 1950, ele formulou uma teoria dos efeitos econômicos de uma área de livre comércio ou de uma união aduaneira, demonstrando que a eliminação de barreiras ao comércio pode levar à criação e/ou ao desvio de comércio. Viner constatou, baseado nas correntes de trocas internacionais, que a formação de tais áreas não constitui necessariamente um movimento em direção ao livre comércio, podendo gerar mais custos do que benefícios, reduzindo o nível de bem-estar em lugar de aumentá-lo.

⁸ VINER, Jacob. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

1. Mercosul e União Européia

1.1 Mercosul

A integração econômica entre os países em desenvolvimento seria uma alternativa para viabilizar uma estratégia de desenvolvimento que seria irrealizável nas dimensões das pequenas economias periféricas. Estas razões levaram a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, à criação da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), cujo principal objetivo era a criação de um mercado comum latino-americano.

A partir dos trabalhos do Comitê de Comércio da CEPAL, foi assinado em 1960, o Tratado de Montevidéu, que congregava os países da América do Sul, com exceção das Guianas e do México, criando assim a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC). O bloco tinha como objetivo a instituição de uma área de livre comércio no prazo de 12 anos, por intermédio da qual se pretendia estimular a diversificação da estrutura industrial dos países e, por conseguinte, promover uma alteração do padrão de inserção internacional das economias do continente. Através do Protocolo de Caracas, a idéia de criar um mercado comum em 12 anos teve seu prazo aumentado para 1980.

Infelizmente, os objetivos traçados pela ALALC jamais foram alcançados. A crise econômica do petróleo nos anos 70, que atingiu toda a economia mundial, provocou uma intensa recessão econômica em todos os países latino-americanos.⁹ Em busca de uma alternativa para contornar o problema, os países membros da ALALC decidiram reestruturar a associação, criando a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), através do Tratado de Montevidéu de 12 de agosto de 1980.

Os objetivos da nova associação era dar continuidade ao processo de integração na América Latina, colaborando para o desenvolvimento econômico-social de uma forma mais equilibrada na região. A ALADI dava aos Estados membros ampla liberdade de formulação de suas políticas comerciais e ainda uma maior flexibilidade para

⁹ LUQUINI, Roberto de Almeida. A Integração Regional na América Latina e no Mercosul. In: FERRAZ, Daniel Amim (org). *Manual de Integração Regional – Relações União Européia e Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 227.

celebrar acordos bilaterais ou multilaterais. A associação possibilitou a realização de inúmeros acordos de alcance regional entre seus membros, fazendo com que aumentasse cada vez mais o comércio bilateral e intra-regional na América Latina, o que significou um avanço importante nas relações comerciais entre os países latino-americanos.¹⁰

Apesar do esforço, a ALADI não conseguiu atingir seu objetivo de alcançar uma integração regional. O segundo choque do petróleo, a recessão das economias desenvolvidas e a elevação das taxas de juros internacionais deixaram os países da América Latina endividados, fazendo com que os membros da ALADI praticassem com frequência o protecionismo. Cada país passou isoladamente a empregar mecanismos de controle das importações, o que conseqüentemente gerou uma redução proporcional do intercâmbio comercial entre os países da região. Soares¹¹ afirma que a ALADI repetiu o modelo fracassado de integração regional da ALALC, onde o único agente é o Estado.

Depois de poucos resultados da ALALC e da ALADI, o ideal da integração regional na América Latina renasceu com o Mercosul, que é o processo de integração latino-americano mais bem-sucedido.

1.1.1 A aproximação Brasil-Argentina

A base da criação do Mercosul reside na relação entre Brasil e Argentina. Durante muitos anos, os dois países competiam e se enfrentavam para ocupar o posto de principal potência ibero-americana. A situação entre os dois países mudou em 1984, quando perceberam que a cooperação mútua poderia se converter em uma estratégia comum de crescimento. Em 1985, os presidentes do Brasil e da Argentina firmaram a Declaração de Iguaçu, na qual manifestaram a vontade de acelerar o processo de integração bilateral.

¹⁰ MACHADO, João Bosco M. *Mercosul: processo de integração: origem, evolução e crise*. São Paulo: Aduaneiras, 2000. p. 63.

¹¹ SOARES, Guido F. S. *O Direito supranacional nas Comunidades Européias e na América Latina: o caso da ALALC/ALADI e o Mercado Comum Brasil-Argentina*. Revista dos Tribunais, n 668. p. 28.

Depois de Iguaçu, os dois países assinaram vários outros acordos. Em 1986, assinaram em Buenos Aires a Ata para a Integração Argentino-Brasileira na qual, foi estabelecido o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Em 1988, assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD). Finalmente, em 26 de março de 1991, Brasil e Argentina, juntamente com Paraguai e Uruguai, assinaram o Tratado de Assunção, que deu início à criação do Mercado Comum do Sul – Mercosul.

É importante ressaltar que os Estados-partes do Mercosul fazem parte do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) - OMC e por isso sua atividade deve ser adequada às normas deste acordo, devido à cláusula de habilitação da Ronda de Tóquio, que possibilita aos países em desenvolvimento a não aplicação da nação mais favorecida.¹²

1.1.2 Tratado de Assunção

O Tratado de Assunção, trata-se de um acordo-quadro que não cria um mercado comum, mas define os objetivos do processo de integração e os mecanismos para alcançá-los.¹³ O tratado estabeleceu um período de transição de três anos para chegar em dezembro de 1994 com tarifa zero sem barreiras não-tarifárias e em janeiro de 1995 instituir uma união aduaneira, a partir da negociação de uma tarifa externa comum (TEC).

O objetivo central do tratado é a constituição de um mercado comum entre os países-membros, que implica a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre si, através da eliminação dos direito tarifários e das restrições não tarifárias. O tratado estabelece os elementos para criação de uma união aduaneira e, conseqüentemente, de uma política comercial comum.¹⁴

Com o tratado, os países membros pretendem ampliar seus mercados nacionais, acelerar seus processos de desenvolvimento com justiça social, aproveitar com eficácia

¹² LUQUINI, op. cit., p. 238.

¹³ RIBEIRO, Polianna da Silva. *As Relações Comerciais entre Mercosul e União Européia: as conseqüências para o Brasil*. Monografia para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2005. p. 23

¹⁴ Ibidem, p. 238.

os recursos disponíveis, preservar o meio ambiente, coordenar políticas macroeconômicas e promover o desenvolvimento científico e tecnológico para modernizar suas economias e, conseqüentemente ampliar a oferta e qualidade de bens e serviços disponíveis.

O Tratado de Assunção constitui a base de todo o sistema normativo do Mercosul, ordenando e regulamentando as relações existentes entre os Estados integrantes do bloco. O tratado também define a estrutura orgânica do Mercosul, estabelecendo a existência de órgãos responsáveis pela atividade administrativa e executiva do bloco. Os órgãos são o Conselho do Mercado Comum, que é o órgão superior do Mercosul, o Grupo Mercado Comum e a Secretaria Administrativa.

Para a constituição do Mercosul, o Tratado de Assunção previu a utilização dos seguintes instrumentos:

- a) o cumprimento de um programa de liberalização comercial, com reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não-tarifárias ou de medidas de efeito equivalente;
- b) o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), capaz de incentivar a competitividade externa dos Estados-parte;
- c) a harmonização de políticas macroeconômicas e setoriais sempre que pertinente.¹⁵

O tratado está aberto à adesão de novos membros, preferencialmente dos Estados-membros da ALADI, sendo que a aprovação das solicitações de entrada deve ocorrer por decisão unânime dos Estados-parte do Mercosul.

O Tratado de Assunção constitui um dos principais instrumentos do processo de integração, acompanhado pelo Protocolo de Brasília, Protocolo de Ouro-Preto e Protocolo de Olivos.

¹⁵ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 23 de set. de 2007.

1.1.3 Protocolo de Brasília

O Protocolo de Brasília, firmado em 17 de dezembro de 1991, estabelece a via arbitral para a Solução de Controvérsias no Mercosul.¹⁶ A arbitragem foi a forma escolhida para solucionar os conflitos do bloco. É um instrumento de fundamental importância na estrutura jurídica do Mercosul, através da regulamentação da solução final de controvérsias entre os Estados-parte e as disputas entre Particulares e Estados-parte, surgidas pela violação na interpretação do Tratado de Assunção e dos acordos e tratados celebrados no seu âmbito.

O protocolo, no sistema de solução de controvérsias, tem como característica ordenar que a solução de controvérsias ocorrerá no plano diplomático, por meio de negociações diretas, mas que possuem intervenção de órgãos institucionais como o Grupo Mercado Comum e, se as dificuldades não forem superadas, utilizará o procedimento arbitral.¹⁷ O recurso à arbitragem será acionado somente depois de esgotadas todas as tentativas de negociação direta entre os Estados-membros.

A última fase do protocolo, a instauração de um Tribunal Arbitral, proferirá a decisão por meio de laudos inapeláveis e obrigatórios para os Estados-parte na controvérsia. Essa obrigatoriedade se dará a partir do recebimento da notificação sobre a decisão e os laudos terão força de coisa julgada, devendo ser cumpridos no prazo fixados pelo Tribunal Arbitral.¹⁸

O Protocolo de Brasília funciona com provisório, através de um tribunal *ad hoc* em lugar de um permanente, fornecendo mecanismos para a solução de controvérsias até que entre em vigor o Sistema Permanente de Soluções de Controvérsias. Este sistema, além de previsto no Tratado de Assunção, ganhou força com o Protocolo de Ouro Preto quando diz que antes de firmar uma Tarifa Externa Comum, os Estados-parte deverão fazer uma revisão do sistema atual para posteriormente poderem adotar um sistema permanente.

¹⁶ JÚNIOR, Antonio de Jesus da Rocha Freitas. Globalização, Integração Regional e Meio Ambiente no Mercosul. In: FERRAZ, Daniel Amim (org). *Manual de Integração Regional – Relações União Européia e Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 352.

¹⁷ RIBEIRO, op. cit., p. 25

¹⁸ Ibidem, p. 25.

1.1.4 Protocolo de Ouro Preto

Através do Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, se estabeleceu uma estrutura institucional de natureza intergovernamental e a personalidade jurídica internacional do Mercosul, que atribuiu ao bloco econômico competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

Os aspectos mais destacados do Protocolo de Ouro Preto são, estabelecer a estrutura definitiva do Mercosul, determinando exatamente o poder de decisão de cada órgão, reconhecer a obrigatoriedade de acatar as decisões de suas instituições e incorporar ao direito nacional de cada membro as normas obrigatórias do Mercosul.¹⁹

O protocolo trouxe algumas inovações para a estrutura orgânica do bloco, com a criação de alguns órgãos: Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Além destes, o bloco manteve o Conselho do Mercado Comum, que se mantém como órgão supremo, e o Grupo Mercado Comum.

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul passou a ser uma união aduaneira, o que significa, segundo a definição do GATT, a substituição de dois ou mais territórios aduaneiros por um só, o que acarreta uma diminuição de restrições aduaneiras nas trocas comerciais.²⁰

Este protocolo regulamentou o procedimento para apresentar as reclamações perante a Comissão de Comércio do Mercosul, estabelecendo que, não se chegando a um consenso na CCM, o Estado reclamante poderá recorrer diretamente ao procedimento de arbitragem previsto no Protocolo de Brasília. O protocolo pode ser utilizado pelos Estados e por particulares.

¹⁹ JÚNIOR, op. cit., p. 353.

²⁰ Ibidem, p. 354.

1.1.5 Protocolo de Olivos

O Protocolo de Olivos, firmado em fevereiro de 2002, é o protocolo mais recente do Mercosul. O protocolo, em vigor desde janeiro de 2004, incorpora algumas novidades no processo de integração, como um procedimento com maiores garantias processuais para os Estados membros, melhor proteção dos direitos dos particulares e a criação do Tribunal Permanente de Revisão.

O Tribunal Permanente de Revisão, que é o primeiro órgão supranacional do Mercosul, faz a revisão dos laudos arbitrais emanados pelos Tribunais *ad hoc* criados pelo Protocolo de Brasília, ou seja, o novo tribunal é dotado de competência para revisar o que se decide em primeira instância, com poderes para, eventualmente, efetuar uma diferente decisão.

É importante ressaltar que o Protocolo de Olivos estabelece um mecanismo de solução de controvérsias provisório e, para que o Mercosul se desenvolva enquanto bloco econômico é necessário a existência de órgãos de caráter permanente com regras e procedimentos institucionalizados.

1.1.6 Membros Associados

No fim da década de 70, o Chile desenvolveu uma estratégia de liberalização tão forte, que sua economia tornou-se a mais agressiva do subcontinente americano. Os acordos sub-regionais tinham por objetivo, ou uma liberalização mais moderada, ou uma união aduaneira que comportasse tarifas mais elevadas do que a média praticada pelo Chile. Por isso, esses acordos não apresentavam interesse para ele, que preferiu concluir acordos bilaterais de liberalização, com custos mínimos em matéria de desmantelamento, evitando a submissão a uma tarifa externa comum. A diplomacia chilena considera que o acesso ao mercado mundial é uma prioridade política e

econômica. Nessa perspectiva, uma eventual adesão do Chile como membro pleno do Mercosul comprometeria várias vantagens que ele obteve em muitos anos.²¹

Quanto ao Mercosul, seu interesse ultrapassava o fortalecimento das relações comerciais com o Chile. Tratava-se de consolidar sua influência sobre o continente sul-americano e de fazer pressão sobre o governo chileno para tentar conter sua aproximação com o NAFTA. Em 25 de junho de 1996, foi concluído um acordo de complementação econômica entre o Mercosul e o Chile.

Em 17 de dezembro de 1996, o Mercosul e a Bolívia assinaram também um acordo de complementação econômica. O interesse da Bolívia pelo bloco se explica pelas dificuldades externas do Pacto Andino e pelo fato de sua economia ser mais voltada para o eixo Brasil-Argentina do que para o mercado dos Andes. Para o Mercosul, o acordo contribuiu para reforçar a imagem de um bloco em expansão.

Depois da conclusão dos acordos de convergência econômica, o Chile e a Bolívia foram apresentados como Estados Associados ao Mercosul. Tais acordos são de livre-comércio, prevendo um desmantelamento tarifário automático e progressivo e sugerem a instalação de uma zona de livre-comércio em 10 anos.

No dia 25 de agosto de 2003 o Peru assinou o acordo de complementação econômica com o Mercosul. Tal acordo abriu caminho para o início das conversas do Mercosul com os demais membros da Comunidade Andina (CAN) – Colômbia, Equador e Venezuela, sobre a liberalização do comércio na América do Sul.

O acordo de complementação econômica entre o Mercosul, a Colômbia, o Equador e a Venezuela foi assinado em 15 de dezembro de 2004. O acordo contribuiu com a possibilidade da criação de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a CAN.

A Venezuela, em outubro de 2005, solicitou formalmente sua inclusão como membro pleno do Mercosul. Em julho de 2006, foi assinado o Protocolo de Adesão, que deverá entrar em vigor após a aprovação pelos Congressos dos quatro países membros e pelo Congresso venezuelano. Os Congressos da Venezuela, Argentina e

²¹ LIMA, Deise de Freitas. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma integração inter-regional*. Barueri: Manole, 2003. p. 575-576.

Uruguai aprovaram tal protocolo. Brasil e Paraguai ainda não completaram o processo de ratificação.

O presente trabalho considerará apenas os membros plenos do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

1.2 União Européia

Atualmente, a União Européia é o mais bem sucedido e completo exemplo de integração regional existente no mundo. Foi no período entre-guerras que, junto com a busca pela cooperação internacional sob a égide da Liga das Nações, os europeus procuraram aumentar os laços regionais através de amplos programas de cooperação regional. O primeiro projeto que procurou transformar em realidade a idéia de uma Europa unida, que solucionasse os problemas do pós-1919 e fizesse frente à hegemonia norte-americana, foi a constituição de um bloco europeu a partir de uma aliança entre França e Alemanha.²²

O primeiro sinal de cooperação no território europeu foi em 1944 com a formação do bloco Benelux por Bélgica, Holanda e Luxemburgo, que começaria com uma área de livre comércio e depois alcançaria uma união aduaneira. Essa integração começaria pela constituição de uma área de livre comércio com livre trânsito de mercadorias e pela harmonização da política aduaneira dos Estados participantes, moldando uma união aduaneira. Os resultados positivos incentivaram os europeus a ampliar a mútua colaboração em direção a um espaço econômico comum.²³

Em 1950, foi lançado por Schuman um plano, obra de um importante intelectual e político francês, Jean Monnet, para a recuperação da economia francesa. O plano tinha como objetivo a modernização do parque industrial francês por meio da ampliação das fontes de energia, como o suprimento de carvão e a produção de aço, que surgiram como setores estratégicos da política industrial francesa. A proposta do plano era alocar a produção de carvão e aço franco-germânica sob uma autoridade independente e

²² SABA, Sérgio. História e Política da Integração no Continente Europeu. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral; RATTON, Michelle. (orgs.). *União Européia*. São Paulo, Aduaneiras, 2002. p. 10.

²³ AZEVEDO, Bruno Franche de. *Intercâmbio Comercial Brasil e União Européia: Análise e perspectivas*. Monografia para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2007. p. 01.

supranacional, com autoridade exclusiva para deliberar sobre esses assuntos. A partir desse plano foi criada a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), resultado do Tratado de Paris assinado em 1951. Faziam parte da CECA, Alemanha, França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Itália, conhecidos como Europa dos Seis.²⁴

Mais tarde, em 1957, os membros da CECA decidiram criar a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEa), através da assinatura do Tratado de Roma. As negociações da CEEa constituíram um Mercado Comum Europeu (MCE), que tinha como meta eliminar as barreiras entre as economias nacionais representadas pelas fronteiras políticas.

O funcionamento das três comunidades ao mesmo tempo, CECA, CEE e CEEa, começou a gerar alguns problemas, uma vez que a CEE, ao conformar um mercado comum pela coordenação de políticas econômicas setoriais, relacionava as competências atribuídas à CECA e à CEEa. Sendo assim, em 1965, os países assinaram o Tratado de Bruxelas que criou uma estrutura orgânica única para as três comunidades. Esta fusão não significava uma unificação das comunidades, que continuavam separadas e com as competências que lhe foram atribuídas em seus tratados constitutivos.²⁵

Em 1987 entrou em vigor o Ato Único Europeu, que constitui o primeiro documento reformador dos tratados fundacionais, tem o objetivo central de constituir uma futura União Européia. O Ato Único é constituído de duas partes distintas: uma primeira parte modificativa dos tratados comunitários – sobretudo a implantação do mercado comum até dezembro de 1992 – e uma segunda dedicada aos mecanismos de cooperação nas áreas de política externa e segurança comum (Pesc).²⁶

O tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Européia (TUE), que entrou em vigor em 1993, contribuiu com significativas modificações no sistema de integração europeu tanto no campo institucional quanto material. Colocava como objetivos principais da União a necessária harmonia socioeconômica dos Estados-membros e seu coeso desenvolvimento no quadro das instituições de Bruxelas. Foi a partir desse tratado que o termo União Européia passou a ser utilizado.

²⁴ AZEVEDO, op. cit., p. 09.

²⁵ Ibidem, p. 12.

²⁶ SABA, op. cit., p. 26.

A UE responde pela promoção do desenvolvimento comum, nos planos econômico e social, de maneira equilibrada e sustentável com o intuito de garantir um elevado nível de emprego. O embasamento deste desenvolvimento comum é a criação de um espaço sem fronteiras – o mercado comum europeu – e a firmação de uma união econômica e monetária centrada na instituição progressiva do Euro, a moeda única europeia. O tratado institui uma União Europeia construída sobre três pilares, o primeiro pilar é composto pelas comunidades europeias: CEEA, CE e CEEA, o segundo é formado pela política externa e de segurança comum (Pesc) e o último traduz a cooperação nos campos da justiça e dos negócios internos. O Tratado de Maastricht também prevê algumas instituições da UE: o Parlamento Europeu, o Conselho de Ministros, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas.²⁷

O Tratado de Amsterdã, assinado em 1997, instituiu a cooperação reforçada, que contribuiu para um aprofundamento parcial da integração, envolvendo a maioria dos Estados comunitários, de acordo com a aprovação de alguns requisitos do TUE.²⁸

Em 2001, foi firmado o Tratado de Nice, que entrou em vigor em janeiro de 2004. O tratado traça modificações em vários assuntos comunitários como: a política comercial, os fundos estruturais, a política ambiental, a agenda de ampliação e a entrada de novos países.²⁹

1.2.1 Ampliação e desenvolvimento

No processo de composição dos tratados das comunidades europeias – Paris e Roma – os seis Estados participantes procuraram dar aos documentos um caráter de instrumento aberto à adesão de novos membros, o que fomentou uma ampliação paulatina das comunidades.

A primeira expansão comunitária, que molda a Europa dos Nove, surgiu com o Tratado de Bruxelas de 1972 e que entrou em vigor a partir de janeiro de 1973, que

²⁷ DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. A Ampliação da União Europeia e o futuro das relações firmadas com o MERCOSUL. In: FERRAZ, Daniel Amin (org). *Manual de Integração Regional – Relações União Europeia e MERCOSUL*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p.123-124.

²⁸ RIBEIRO, op. cit., p. 29.

²⁹ DIZ, op. cit., p.123-124.

previa o acesso da Grã-Bretanha, Dinamarca e Irlanda no processo integracionista europeu. A Europa dos Seis dava espaço à Europa dos Nove. A Irlanda foi o primeiro país às margens do grupo das economias desenvolvidas européias a ingressar na Comunidade.

Os alargamentos comunitários seguintes envolveriam outros três países situados na periferia econômica da Europa ocidental: Grécia (1981), Espanha (1985) e Portugal (1985). Foi a redemocratização desses países que abriu caminho para a adesão à Comunidade. A anuência da Grécia à comunidade, que se completou com a entrada em vigor do Tratado de adesão em janeiro de 1981, determinou a retomada das discussões sobre o ingresso de Portugal e Espanha, cuja presença na Europa comunitária traduziria um reequilíbrio estratégico do epicentro das comunidades mais para o sul, além de favorecer uma retomada das relações européias com a África setentrional. Assim, foi constituída a Europa dos Doze.³⁰

Na década de 1980, as fronteiras da CEE eram praticamente as mesmas da zona européia coberta pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Excluída a Turquia, apenas dois integrantes europeus da Aliança Atlântica estavam fora da comunidade: a Islândia e a Noruega. Os países neutros de economia de mercado (Suécia, Finlândia, Suíça e Áustria) não participavam de nenhuma das duas estruturas da Europa Ocidental. A primeira ampliação do espaço comunitário no período pós-Guerra Fria aconteceu em 1995, com a entrada da Áustria, Suécia e Finlândia. A Europa dos Quinze aparecia no lugar da Europa dos Doze.³¹

A queda do muro de Berlin em 1989 e o futuro desmantelamento da União Soviética (URSS) em 1991 trouxeram para a agenda da integração européia a questão da expansão da União em direção ao Leste ex-socialista. O Tratado de Amsterdã compõe um passo importante no aprofundamento do processo de integração, ampliando a coesão política e social no interior da União e lançando as bases para a extensão da UE rumo ao Leste.³² Essa ampliação aconteceu no dia 1º de maio de 2004, quando a Europa expandiu a partir da entrada de dez novos países: Chipre, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República

³⁰ SABA, op. cit., p. 24

³¹ MAGNOLI, Demétrio. *União Européia: História e Geopolítica*. São Paulo, Moderna, 2002. p. 41.

³² SABA, op. cit., p. 37-38.

Checa. A adesão desses países aumentou o território em cerca de 25%, a população da UE chegou à marca de 490,4 milhões de pessoas.

Desses dez novos países, oito pertenciam à área de influência da União Soviética, até o final dos anos 80. Todos os novos membros possuem economias muito menos avançadas e rendas *per capita* substancialmente mais baixas do que a norma da União Européia. A ampliação aumenta a importância da reforma constitucional provocando dificuldades quanto aos critérios de representatividade nas instituições européias.³³

Os dois últimos países a entrarem no bloco foram a Bulgária e a Romênia, com adesão em janeiro de 2007. Com esses novos membros, o bloco passa de 25 para 27 países participantes.

Atualmente, a União Européia é a primeira potência comercial do mundo, realizando 20% das importações e exportações mundiais. A liberalização do comércio entre seus Estados membros foi a chave para o êxito da UE, constituída há quase cinquenta anos.³⁴

³³ SABA, op. cit., p. 17.

³⁴ UNIÃO EUROPÉIA. *Panorama das atividades da União Européia – Comércio Exterior*. Disponível em: <<http://www.europa.eu.int>>. Acesso em: 05 de out. de 2007.

2. As Relações Comerciais entre Mercosul e União Européia

2.1 Aproximação Comercial

As relações comerciais UE-Mercosul são marcadas por uma grande assimetria no que se refere à importância de cada um no comércio do outro. Enquanto a União Européia é o primeiro parceiro comercial extra-regional do Mercosul, respondendo por cerca de 25% dos fluxos externos totais, o Mercosul responde por menos de 2% dos fluxos comerciais europeus. Essa situação, porém, foi bastante diferente no passado.³⁵

Nos anos 50, a América Latina era o principal parceiro comercial europeu e, a complementaridade dos dois grupos de países fazia deles fortes candidatos à relações comerciais intensas. Porém, vários fatores contribuíram para o afastamento dos dois grupos: do lado latino-americano, a estratégia de substituição das importações assim como os posteriores problemas de dívida externa e de instabilização macroeconômica contribuíram para uma redução do intercâmbio bilateral; do lado europeu, observa-se uma importante opção por travar relações preferenciais com as ex-colônias africanas e com países do Leste Europeu. A opção européia tem grande influência da posição francesa, que foi sempre muito reticente quanto à aproximação com a América Latina, por temer que suas ex-colônias fossem prejudicadas. Essa posição foi reforçada na ocasião da adesão da Espanha e de Portugal à CE, em 1986, quando, pela primeira vez, o tratamento comercial preferencial não foi estendido às ex-colônias de um novo país membro.³⁶

O volume de comércio entre as duas regiões, porém, se intensificou bastante ao longo dos anos noventa. Isto ocorreu devido, de um lado, à liberalização das economias latino-americanas – o que se reflete em um crescimento mais acentuado das importações do Mercosul do que suas exportações (até 1997) – e, de outro, ao próprio crescimento destas economias na primeira metade da década. Não há de se

³⁵ CASTILHO, Marta Reis. *O acesso das exportações do Mercosul ao mercado europeu*. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico: PPE – v.32 n 1. Abril/Julho, 2002. p. 02.

³⁶ Ibidem, p. 02-03.

negligenciar a influência dos Investimentos Diretos europeus no Mercosul, que contribuíram para o crescimento das importações sul americanas.

Os Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) da UE no Mercosul aumentaram consideravelmente na década de noventa, US\$ 19.3 bilhões entre 1993 e 1997, contra US\$ 30.1 bilhões dos Estados Unidos – primeiro investidor no Mercosul em termos de IDE – para o mesmo período. Os principais investidores europeus nesse período foram o Reino Unido, a Espanha, os Países Baixos, a Alemanha e a França. Nota-se que dois terços dos investimentos europeus destinaram-se ao Brasil, enquanto a terça parte restante dirigiu-se à Argentina.³⁷

Em 1994 a UE, então sob a presidência espanhola, acenou com a intenção de realizar uma associação inter-regional com o Mercosul. O acordo proposto tinha três eixos: o comercial, que previa a formação de uma área de livre-comércio, o de cooperação econômica e o de diálogo político. A Comissão Européia deixou claro, desde então, o tratamento diferenciado que seria dado aos produtos agrícolas, ao descrever o acordo comercial como o “estabelecimento progressivo de uma zona de livre-comércio nas áreas industriais e de serviços, assim como uma liberalização recíproca e progressiva do comércio agrícola, levando em conta a sensibilidade de certos produtos” [Comissão Européia (1994)].³⁸

Foram acordados três princípios gerais para reger as negociações Mercosul-UE: negociações amplas e resultados equilibrados, não se exclui nenhum setor mas deve se levar em conta as sensibilidades de certos produtos e serviços em conformidade com as regras da OMC e compromisso único (single undertaking).³⁹

Os principais objetivos do Acordo em matéria comercial são: liberalização bilateral e recíproca do comércio de bens e serviços conforme as regras da OMC, melhora no acesso de compras governamentais nos mercados de produtos e serviços, promover uma abertura e um ambiente não discriminatório aos investimentos, assegurar uma adequada e efetiva políticas de concorrência e um mecanismo de

³⁷ Delegação da Comissão Européia. Disponível em: <<http://www.delbra.ec.europa.eu>>. Acesso em: 10 de out. de 2007.

³⁸ KUME, Onorio et al. *Acordo de livre-comércio Mercosul-União Européia: uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro*. p.08. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 04 de out. de 2007.

³⁹ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 10 de out. de 2007

cooperação, assegurar adequadas e efetivas disciplinas no campo dos instrumentos de defesa comercial e estabelecer um efetivo mecanismo de solução de controvérsias.

Com o propósito de preparar a liberalização recíproca do comércio, os dois blocos realizam diálogos sistemáticos cobrindo assuntos relativos a: acesso de mercados, relações comerciais com terceiros países e seu impacto no comércio recíproco, regras de origem, compatibilidade futura de liberalização comercial com as regras da OMC, identificação de produtos sensíveis e prioritários de cada parte e cooperação e intercâmbio de informação em matéria de serviços.

O aumento do intercâmbio comercial entre a União Européia e o Mercosul resultou no crescimento natural do interesse do empresariado europeu pela região. Assim, em 1998 foi criado o Fórum de Negócios Mercosul-União Européia (FNMUE), que se reuniu pela primeira vez em 1999 no Rio de Janeiro. O Fórum, cuja atuação foi reconhecida pela Comissão Européia, tem buscado promover a consolidação do livre mercado, a fim de facilitar a liberalização do comércio e de investimentos.⁴⁰

As relações comerciais da União Européia com seus parceiros são caracterizadas pela existência de uma hierarquia de preferências que é determinada pelo tratamento diferenciado dado a cada país. Essa hierarquia é a combinação de quatro elementos que regem as relações comerciais do bloco: a) a Política Comercial Comum (PCC), que delibera sobre as condições gerais de acesso ao mercado europeu para os produtos importados pelo bloco e as condições de saída dos produtos europeus para o exterior; b) os Acordos Preferenciais, que geram condições de acesso privilegiado para certos parceiros, assim como as condições de entrada de produtos europeus nesses mesmos mercados; c) os Regimes Especiais, que fomentam o comércio dos setores têxteis e de vestuários e de ferro e aço; e d) a Política Agrícola Comum (PAC)⁴¹, criada em 1961 para garantir o abastecimento de produtos agrícolas, sustentar o equilíbrio entre cidade e campo, valorizar os recursos naturais, preservar o ambiente e garantir aos agricultores um rendimento conforme seus desempenhos.

⁴⁰ Delegação da Comissão Européia. Disponível em: <<http://www.delbra.ec.europa.eu>>. Acesso em: 10 de out. de 2007.

⁴¹ WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. *Política Agrícola Comum*. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org>> Acesso em: 24 de out. de 2007.

A UE não permite colocar os países do Mercosul acima da base da pirâmide de preferências comunitária europeia, que é resultado de inúmeros acordos comerciais preferenciais assinados pela UE com seus parceiros comerciais. Esses acordos variam em termos de cobertura dos produtos e de grau de liberalização, definindo, assim, o acesso ao mercado europeu para cada país. Em outras palavras, as condições de acesso das exportações de um determinado país à UE dependem de sua posição nesta hierarquia de preferências que rege a aplicação das barreiras comerciais. Os países mais favorecidos pela hierarquia de preferências são: os vizinhos da Europa do Leste, da Europa do Norte e da África do Norte, assim como as ex-colônias da África, Caribe e Pacífico (ACP).⁴²

O instrumento de comércio preferencial entre os países do Mercosul e UE é o Sistema Geral de Preferências (SGP), sistema criado no início dos anos 80 visando estimular, através da concessão de preferências comerciais, uma melhora da indústria dos países em desenvolvimento, cujo esquema destina-se a facilitar de maneira recíproca o acesso de produtos de muitos países em desenvolvimento ao mercado comunitário, mediante o qual concedem a redução parcial ou total do imposto de importação incidente sobre determinados produtos, quando originários e procedentes de países em desenvolvimento. Ultimamente, o SGP europeu engloba um número muito grande de produtos industriais e uma pequena parcela de produtos agrícolas.

O grande desafio das negociações comerciais entre os dois blocos é o processo de liberalização comercial, acesso a mercados, redução do protecionismo (eliminação das barreiras técnicas, fitossanitárias, e contingenciamento por intermédio das cotas de importação) e da questão dos subsídios concedidos pela UE à produção e à exportação de produtos agrícolas e pecuários. As barreiras europeias chegam a atingir 30 tipos de defesa tarifária e cotas de proteção. Os interesses agrícolas aliam Brasil e Argentina contra o tradicional protecionismo agrícola europeu. Mas, na área industrial e de serviços, a Europa pressiona o Mercosul, que possui interesses mais difusos entre os seus integrantes.⁴³

⁴² CASTILHO, Marta Reis. *Sistema de Preferências Comerciais da União Europeia*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000, p.11. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 30 de nov. de 2007.

⁴³ THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (orgs). *O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional*. São Paulo: Aduaneiras: 2005. p. 26.

A eliminação das tarifas específicas constitui um desafio tanto no âmbito multilateral de negociações na OMC quanto no âmbito das negociações regionais, como nesse caso das negociações do Mercosul com a UE. Os tópicos ligados a regras, como *antidumping* e subsídios, têm sido fortemente defendidos pela UE para serem negociados apenas no sistema multilateral. Já temas para os quais não há mandato, como investimentos e concorrência, existe preferência, por parte da UE, para que sejam negociados nas esferas regionais. Tais posições têm sido criticadas pelos países do Mercosul, que temem a imposição de regras restritivas à sua atuação em políticas industriais.

As negociações no sistema multilateral são realizadas sob a égide da OMC – Organização Mundial do Comércio – através da Rodada Doha, que é a nona de uma série de rodadas que acontecem desde a criação do GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Os temas negociados na OMC têm impacto significativo nas negociações regionais. Isso ocorre porque todos os acordos regionais precisam ser compatíveis com as regras da OMC, sob o risco de sofrerem pressões dos países terceiros no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias. A Rodada Doha, lançada em novembro de 2001, está discutindo temas de grande interesse para o Mercosul como, por exemplo: agricultura, serviços, acesso a mercados com nova etapa de redução tarifária para os produtos industriais, aprofundamento de regras sobre *antidumping*, subsídios, acordos regionais e propriedade intelectual, novos temas como investimentos, concorrência, transparência em compras governamentais, facilitação de comércio e comércio eletrônico, além de meio ambiente. Posições divergentes dos diversos países, bloqueiam o avanço das negociações, que tinham o prazo inicial de serem concluídas em 2004, mas estão em andamento até hoje.⁴⁴

2.1.1 Importações e Exportações

O comércio entre os dois blocos é de grande importância para o Mercosul, pois a UE é seu principal parceiro comercial. Porém, já para o mercado europeu, o peso do

⁴⁴ AZEVEDO, Bruno Franche de. *Intercâmbio Comercial Brasil e União Européia: Análise e perspectivas*. Monografia para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2007. p. 37

Mercosul não é muito significativo, representando atualmente menos que 2% dos fluxos comerciais na UE.

Observa-se na Tabela 1 que de 2002 a 2006 o total de exportações do Mercosul para a UE teve um aumento crescente, passando de US\$ 17.542 bilhões em 2002 para US\$ 29.622 bilhões em 2006. O país que mais exportou para a UE foi o Brasil e em segundo lugar a Argentina. O Paraguai e Uruguai exportaram pouco em comparação aos outros dois países. Nota-se que a participação (%) do Mercosul nas importações da UE manteve-se estável ao longo de 4 anos apresentando apenas 0,6%.

Tabela 1

Exportações do Mercosul para a União Européia 2002-2006

Comércio Exterior	(US\$ bilhões)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	2.056	3.050	4.524	5.040	6.107
Brasil	14.873	13.981	17.593	19.979	22.266
Paraguai	175	160	194	211	222
Uruguai	438	457	516	565	1.027
Total	17.542	17.648	22.827	25.795	29.622
Pat.(%) do Mercosul nas importações da UE	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%

Fonte: MRE/DPR/DIC

A Tabela 2 mostra como as importações européias provenientes do Mercosul têm mantido o elevado ritmo de crescimento. Houve o crescimento expressivo de US\$ 25.054 bilhões em 2002 para US\$ 44.506 bilhões em 2006. Observa-se que o Brasil foi o país que mais importou e em seguida a Argentina. A quantidade importada pelo Paraguai e o Uruguai não foi muito significativa em comparação aos outros dois países. Apesar do ritmo de crescimento, a participação (%) do Mercosul nas exportações da UE não passou de 1,0% nos anos apresentados.

Tabela 2

Importações do Mercosul Provenientes da União Européia 2002-2006

Comércio Exterior	(US\$ bilhões)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	6.256	7.492	8.119	8.457	9.256
Brasil	18.090	22.395	28.477	31.686	33.966
Paraguai	148	343	394	333	380
Uruguai	561	703	814	796	905
Total	25.054	30.932	37.804	41.272	44.506
Pat.(%) do Mercosul nas exportações da UE	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%

Fonte: MRE/DPR/DIC

Observa-se na Tabela 3 que os saldos da balança comercial do Mercosul-União Européia foram deficitários para o Mercosul de 2002 até 2006. Isso significa que o Mercosul importou mais do que exportou da UE. Nota-se que os déficits cresceram em praticamente todos os anos, apresentando em 2002 o saldo de US\$ -7.513 bilhões e de US\$ -15.478 bilhões em 2005. O intercâmbio comercial entre os dois blocos aumentou de US\$ 42.596 bilhões em 2002 para US\$ 74.128 bilhões em 2006.

Tabela 3

Balança Comercial Mercosul – União Européia 2002-2006

Comércio Exterior	(US\$ bilhões)	
Ano	Saldo Comercial Mercosul/UE	Corrente de Comércio
2002	-7.513	42.596
2003	-13.284	48.580
2004	-14.977	60.631
2005	-15.478	67.067
2006	-14.884	74.128

Fonte: MRE/DPR/DIC

Com base nos dados acima e como já visto anteriormente, as condições de acesso ao mercado europeu são desfavoráveis, devido às distorções dos preços

mundiais das commodities agrícolas provocadas pelas políticas de manutenção de preços, aos subsídios oferecidos aos produtores europeus por meio da Política Agrícola Comum (PAC) e às barreiras comerciais impostas pela UE às exportações do Mercosul. As perspectivas de crescimento das exportações do Mercosul para a UE estão condicionadas por mudanças eventuais na hierarquia de preferências europeia. A realização do Acordo de Associação entre a União Europeia e o Mercosul, assim como a Rodada Doha de negociações multilaterais, deve alterar as condições de acesso das exportações do Mercosul ao mercado europeu e, por conseguinte, sua posição na pirâmide de preferências.

2.2 Principais Grupos de Produtos

O comércio UE-Mercosul obedece a um padrão típico no comércio entre países do Norte e países do Sul. O Mercosul exporta basicamente bens primários ou pouco elaborados, intensivos em recursos naturais, pouco dinâmicos do ponto de vista do crescimento do comércio mundial, e importa bens de alto valor agregado, principalmente produtos químicos, máquinas e equipamentos e material de transporte. A composição dos fluxos de comércio bilateral explica também o fraco crescimento das importações da UE provenientes do Mercosul. Tal composição afeta negativamente as vendas do Mercosul de duas formas: evolução desfavorável de crescimento e preços nos mercados internacionais dos produtos que compõem sua pauta, bem como o fato desta concentrar-se em ramos fortemente protegidos no lado europeu.⁴⁵

Observou-se no item anterior que o Brasil e a Argentina são os dois principais parceiros da União Europeia dentro do Mercosul. O Paraguai e o Uruguai apresentam fluxos de comércio com a UE consideravelmente abaixo desses dois países. A diferença entre o Produto Interno Bruto (PIB) desses países é enorme. O PIB brasileiro e o argentino se encontram em um patamar mais elevado do que o PIB uruguaio e o paraguaio. O PIB brasileiro é maior do que o dos seus parceiros do Mercosul, sendo o

⁴⁵ RIBEIRO, Polianna da Silva. *As Relações Comerciais entre Mercosul e União Europeia: as consequências para o Brasil*. Monografia para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2005. p. 36.

Brasil considerado o líder no âmbito do Mercosul, vindo em seguida a Argentina. Como mostra a tabela 4 a seguir:

Tabela 4

PIBs do Mercosul	
2007	
Países	PIB (US\$ milhões)
Brasil	713,3
Argentina	365,9
Uruguai	23,9
Paraguai	8,6
Mercosul	1.111,7

Fonte: ALADI

Levando em consideração o destaque do Brasil e da Argentina no Mercosul, a análise do intercâmbio de grupos de produtos entre o Mercosul e a UE será representada pelos dados desses dois países, sendo praticamente irrelevante a participação do Uruguai e do Paraguai.

O intercâmbio comercial entre o Mercosul e a União Européia, por sua vez, segue um padrão em que o Mercosul exporta em grande parte, produtos primários como alimentos e minérios. Já as importações do Mercosul, por outro lado, são em grande parte constituídas por produtos de alto valor agregado como máquinas e equipamentos e produtos químicos. Conforme as tabelas 5, 6, 7 e 8:

Exportações:

Tabela 5

**10 Principais Grupos de Produtos Exportados do Brasil para a
União Européia - 27
2004-2006**

(US\$ milhões)

Descrição do Capítulo NCM	2004	2005	2006	Total
26 - Minérios, Escórias e Cinzas	1.551	2.022	2.460	6.033
12 - Sementes e Frutos Oleaginosos; Grãos, Sementes, etc.	1.561	1.409	1.271	4.241
23 - Resíduos e Desperdícios das Indústrias Alimentares, etc.	1.608	1.354	1.055	4.017
84 - Reatores Nucleares, Caldeiras, Máquinas, etc.	1.041	1.098	1.184	3.323
09 - Café, Chá, Mate e Especiarias	585	854	927	2.366
02 - Carnes e Miudezas, Comestíveis	648	790	894	2.332
47 - Pastas de Madeira, ou Matérias Fibrosas Celulósicas, etc.	555	705	892	2.152
44 - Madeira, Carvão Vegetal e Obras de Madeira	573	573	592	1.738
27 - Combustíveis Minerais, Óleos Minerais; Ceras Minerais, etc.	302	527	746	1.575
20 - Preparações de Produtos Hortícolas, de Frutas, etc.	432	414	482	1.328

Fonte: Comissão Européia - Export Helpdesk
Tabela desenvolvida pela autora

Tabela 6

**10 Principais Grupos de Produtos Exportados da Argentina para
a União Européia - 27
2004-2006**

(US\$ milhões)

Descrição do Capítulo NCM	2004	2005	2006	Total
23 - Resíduos e Desperdícios das Indústrias Alimentares, etc	1.634	1.551	1.789	4.974
03 - Peixes e Crustáceos, Moluscos, etc.	335	274	454	1.063
08 - Frutas, Cascas de Cítricos e de Melões	282	351	331	964
02 - Carnes e Miudezas, Comestíveis	273	317	323	913
26 - Minérios, Escórias e Cinzas	187	206	382	775
15 - Gorduras e Óleos Animais ou Vegetais, etc.	106	209	195	510
12 - Sementes e Frutos Oleaginosos; Grãos, Sementes, etc.	118	129	150	397
10 - Cereais	170	123	98	391
87 - Veículos Automóveis, Tratores, etc.	83	97	137	317
72 - Ferro fundido, ferro e aço	83	144	38	265

Fonte: Comissão Européia - Export Helpdesk
Tabela desenvolvida pela autora

Importações:

Tabela 7

**10 Principais Grupos de Produtos Importados pelo Brasil da
União Européia - 27
2004-2006**

(US\$ milhões)

Descrição do Capítulo NCM	2004	2005	2006	Total
84 - Reatores Nucleares, Caldeiras, Máquinas, etc.	2.299	2.762	2.886	7.947
85 - Máquinas, Aparelhos e Material Elétricos, Suas Partes, etc.	1.174	1.238	1.232	3.644
87 - Veículos Automóveis, Tratores, etc.	986	1.200	1.298	3.484
29 - Produtos Químicos Orgânicos	608	649	666	1.923
88 - Aeronaves e Outros Aparelhos Aéreos, etc.	435	581	662	1.678
30 - Produtos Farmacêuticos	471	467	603	1.541
90 - Instrumentos e Aparelhos de Óptica, Fotografia, etc.	418	473	509	1.400
39 - Plásticos e Suas Obras	384	428	503	1.315
38 - Produtos Diversos das Indústrias Químicas	379	299	313	991
73 - Obras de Ferro Fundido, Ferro ou Aço	164	243	320	727

Fonte: Comissão Européia - Export Helpdesk
Tabela desenvolvida pela autora

Tabela 8

**10 Principais Grupos de Produtos Importados pela Argentina da
União Européia - 27
2004-2006**

(US\$ milhões)

Descrição do Capítulo NCM	2004	2005	2006	Total
84 - Reatores Nucleares, Caldeiras, Máquinas, etc.	566	679	801	2.046
87 - Veículos Automóveis, Tratores, etc.	369	384	531	1.284
85 - Máquinas, Aparelhos e Material Elétricos, Suas Partes, etc.	291	309	365	965
30 - Produtos Farmacêuticos	139	151	179	469
29 - Produtos Químicos Orgânicos	122	118	124	364
90 - Instrumentos e Aparelhos de Óptica, Fotografia, etc.	82	113	127	322
39 - Plásticos e Suas Obras	97	104	121	322
38 - Produtos Diversos das Indústrias Químicas	99	85	84	268
48 - Papel e Cartão, Obras de Pasta de Celulose, etc	68	74	89	231
72 - Ferro fundido, ferro e aço	45	59	66	170

Fonte: Comissão Européia - Export Helpdesk
Tabela desenvolvida pela autora

3. Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação

3.1 História

Embora o modelo institucional da União Européia tenha sempre servido de inspiração para as tentativas integracionistas latino-americanas, foi somente nos últimos anos que a Europa passou a dirigir maior atenção para sua relação com os países sul-americanos. Até meados da década de 90, verifica-se, quanto às prioridades estabelecidas pela UE em suas relações externas, que a América Latina estava sendo relegada a último plano.⁴⁶

Existem várias razões à baixa priorização que a Europa concedia à América Latina: a UE privilegiava o comércio intracomunidade incentivada, entre outros fatores, pelo Ato Único Europeu de 1987; desde o final dos anos 80, a UE vinha buscando reforçar suas relações com os países desenvolvidos produzindo alta tecnologia para os mercados do Japão e do NAFTA, visando assegurar a competitividade nesta área estratégica; a América Latina possuía políticas macroeconômicas que resultavam em instabilidade de preços e uma modernização tecnológica precária.

Durante os anos 60 e 70, as relações entre a então CEE e a América Latina foram essencialmente comerciais. Nos anos 80, começaram a haver maiores esforços de aproximação por ambas as partes, embora muito aquém de um grau satisfatório. Em 1990, a partir do Grupo do Rio, surgiram diálogos políticos institucionalizados em nível ministerial com a América do Sul.

Quanto à relação Mercosul-UE propriamente dita, a UE foi o primeiro ator da esfera internacional a outorgar seu apoio ao Mercosul. Durante os primeiros quatro anos de existência do Mercosul, a UE foi seu único interlocutor efetivo. Além do crescente sucesso do Mercosul, o que também contribuiu para que a UE voltasse sua atenção para o bloco foi o temor de que a iniciativa do NAFTA absorvesse os países mercosulinos na proposta americana de estabelecer uma área hemisférica de livre comércio, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A UE não estava disposta a

⁴⁶ SILVA, Marcus Rector Toledo. *Mercosul e Personalidade Jurídica Internacional: As Relações Externas do Bloco Sub-Regional Pós-Ouro Preto*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 60.

perder mercados para os Estados Unidos da América (EUA) e por isso reagiu, colocando o sub-continente em posição mais elevada na sua agenda de atuação externa.

Em 29 de abril de 1991, um mês após a assinatura do Tratado de Assunção, aconteceu o encontro de Ministros das Relações Exteriores dos quatro países membros do Mercosul com a Comissão das Comunidades Europeias e em 02 de maio de 1992 houve a Reunião Ministerial Mercosul-Comunidade Européia. Estes encontros conduziram à celebração do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre as Comunidades Europeias e o Mercado Comum do Sul de 29 de maio de 1992, que representou a primeira iniciativa de aproximação entre os dois blocos.⁴⁷

O acordo visava promover a cooperação entre a Comissão Européia e as Instituições do Mercosul. Esta cooperação voltava-se ao intercâmbio de informações, à formação de pessoal, à assistência técnica e ao apoio institucional. Houve a criação de um Comitê Conjunto de Consultas entre a Comissão e o Conselho do Mercosul, cujas competências e os meios materiais encontravam-se limitados para ambas as partes. Da perspectiva jurídica, o acordo apenas obrigava a Comissão da CEE e o Conselho do Mercosul a manter uma relação de vínculo jurídico, excluindo os governos nacionais de responsabilidades.

Foi em relação à cooperação que a UE apresentou seu projeto mais ambicioso. Na perspectiva européia, o Mercosul é um parceiro essencial e seu futuro desenvolvimento guarda estrita relação com o sucesso do planejado acordo de associação. Para dar um suporte necessário ao Mercosul, a UE apresentou um substancial programa de cooperação em três áreas prioritárias, com um orçamento previsto de 48 milhões de Euros, as quais são: apoio à implementação do Mercado Interno do Mercosul; apoio à institucionalização do Mercosul; e apoio à sociedade civil no Mercosul.⁴⁸

Da parte da Comunidade Européia, sua competência nas relações externas não era tão abrangente, pois ainda não havia sido instituída a Política Exterior e de

⁴⁷ SILVA, op. cit., p. 67.

⁴⁸ KEGEL, Patrícia. O Marco Jurídico-Institucional da União Européia e sua Influência no Contexto das Negociações com o MERCOSUL. In: FLÔRES, Renato; MARCONINI, Mário. (orgs). *Acordo Mercosul-União Européia: Além da Agricultura*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003. p. 51.

Segurança Comum (Pesc), a qual veio conferir maior peso político ao seu potencial de interação com outras organizações; e diversos fatores, como a implantação de seu mercado comum, o fim da Guerra Fria e a reestruturação do Leste Europeu, contribuíram para desviar recursos que poderiam ter sido aplicados em uma cooperação inter-regional mais efetiva entre os dois blocos. Da parte do Mercosul, sua competência encontrava-se restrita em função da ausência de personalidade jurídica internacional, onde não havia um órgão que pudesse celebrar acordos com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais em nome do Mercosul; e em 1992 seus países membros estavam atravessando um momento econômico extremamente difícil. Por isso, o acordo mostrou-se insuficiente e limitado, apresentando a necessidade de um acordo mais amplo.⁴⁹

Para intensificar as relações da UE com o Mercosul, a Comissão Europeia apresentou três opções: Acordo de Cooperação Comercial – que dava prioridade aos aspectos comerciais e deixava os aspectos políticos e de cooperação em segundo plano; Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação Comercial e Econômica – que tratava-se de um acordo mais substancial, não se baseando exclusivamente no âmbito econômico-comercial; e Acordo Inter-Regional de Associação – que pretendia criar uma associação inter-regional Comunidade Europeia-Mercosul. Ambos os blocos optaram por escolher o Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação Comercial e Econômica, que é a etapa intermediária da criação de uma associação inter-regional. A justificativa da escolha se deu pelo fato da breve existência do Mercosul e de sua estrutura inacabada, que se refere a uma união aduaneira incompleta, pois devido ao grande número de produtos incluídos nas listas de exceção e de adequação, 15% das posições tarifárias não possuem Tarifa Externa Comum (TEC).

Havendo o desenvolvimento contínuo das relações UE-Mercosul, em 22 de dezembro de 1994 foi assinada a Declaração Conjunta Solene entre o Conselho da União Europeia e os Estados-membros do Mercosul, confirmando a vontade de atingir uma associação inter-regional entre os dois blocos. Então, no dia 15 de dezembro de 1995, celebrou-se em Madri, o Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação Econômica e Comercial entre a Comunidade Europeia e seus Estados-membros e o

⁴⁹ KEGEL, op.cit., p. 70.

Mercado Comum do Sul e seus Estados Partes. O acordo é o primeiro documento diplomático que envolve dois sistemas regionais de integração, e propõem um redimensionamento entre as relações inter-regionais. É apenas um acordo preparatório, de caráter não preferencial, embora contenha disposições precisas sobre a liberalização, destinado a preparar a segunda etapa da parceria – que trata-se de um segundo acordo, cuja data foi deixada à apreciação das partes.⁵⁰

Tal acordo constitui o primeiro passo para constituir-se uma associação inter-regional entre as partes, caracterizada pela liberalização progressiva dos fluxos comerciais entre as duas regiões. É considerado um acordo misto, pois consiste em três principais elementos: o diálogo político; a cooperação; e os assuntos comerciais. Embora se perceba uma clara priorização dos âmbitos comercial e econômico, o acordo não se restringe a esses aspectos, incluindo também os âmbitos de cooperação para a integração, além de outros de interesse mútuo, tais como cooperação em matéria de formação e educação, em matéria de comunicação, informação, cultura e cooperação em matéria de luta contra o narcotráfico.⁵¹

Certamente, essa abrangência nos âmbitos de cooperação não seria possível se não houvesse marcantes laços históricos, culturais, políticos e econômicos que unem ambas as comunidades, além dos valores políticos e jurídicos comuns em relação aos princípios democráticos e aos direitos humanos. Prova concreta da importância dos princípios democráticos para assegurar a credibilidade do Mercosul, em suas relações externas com a UE, esse adotou um “compromisso democrático” através da Declaração de São Luís, de 25 de junho de 1996, o que foi uma resposta imediata à tentativa de golpe de Estado que aconteceu no Paraguai.

O Acordo Quadro é não preferencial; provisório – pois prevê a substituição por um novo acordo; transitório – no sentido de que prevê a passagem da cooperação para uma associação; e evolutivo – que permite o aprofundamento do compromisso graças a uma cláusula dita evolutiva que permite cada uma das partes formular propostas com o objetivo de alargar o campo da cooperação mútua.

⁵⁰ LIMA, Deise de Freitas. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma integração inter-regional*. Barueri: Manole, 2003. p. 457.

⁵¹ SILVA, op. cit., p. 94.

Como motivos do surgimento do acordo podemos destacar: visão comum a respeito de integração – ambas as partes entendem que a integração facilita a inserção mundial de suas economias, podendo assim propiciar uma maior estabilidade para as relações econômicas internacionais como um todo; visão comum a respeito do livre comércio – as partes acreditam que os processos de integração regionais devem reforçar as regras de um comércio internacional livre, de acordo com as normas da OMC; experiências comuns – a relação entre os dois blocos vem precedida de acordos bilaterais entre os Estados das respectivas regiões, além dos acordos de cooperação que já haviam sido bilateralmente realizados pelos Estados do Mercosul e da UE.

Os objetivos imediatos do acordo são: o fortalecimento das relações existentes, preservando as conquistas alcançadas até o momento, assegurando-se para que não haja nenhum retrocesso e o fortalecimento da integração, onde deve ser estabelecida uma cooperação que englobe todos os âmbitos previstos no acordo.

Para operacionalizar esses objetivos imediatos, há o que se convencionou chamar de cláusulas pragmáticas do acordo, que são de execução imediata. As cláusulas de conteúdo pragmático são as seguintes: as cláusulas que dizem respeito aos distintos tipos de cooperação relacionados aos modos operativos de ação, enunciando procedimentos de cooperação em matéria comercial, econômica, de fortalecimento da integração e em matéria institucional; as cláusulas referentes ao modo de sustentação econômico-financeira, como por exemplo, a participação do Banco Europeu de Investimentos (BEI), no sentido de intensificar sua ação no Mercosul e assim viabilizar, de forma concreta, os mecanismos de cooperação; e a cláusula de procedimento de consulta que permite manter as portas abertas para que as altas partes contratantes atualizem contínua, permanente e regularmente, as suas relações e objetivos.⁵²

Existem também os objetivos mediatos que dizem respeito à preparação das condições para a criação de uma Associação Inter-regional, a qual ainda não possui data definida. A cláusula pragmática desses objetivos refere-se fundamentalmente

⁵² SILVA, op. cit., p. 99-101.

àquela cujo escopo visa alcançar objetivos de médio e longo prazo, tal como o próprio empreendimento com vistas à constituição de uma Associação Inter-Regional.⁵³

No âmbito comercial, o acordo visa fomentar o incremento e a diversificação dos intercâmbios comerciais de forma a ser compatível com as normas do GATT/OMC. Essa meta de liberalização progressiva e recíproca incluirá questões referentes ao acesso a mercados, barreiras tarifárias e não tarifárias, práticas restritivas de concorrência, normas de origem, salvaguardas, regimes aduaneiros especiais, entre outras. Cabe ressaltar que o acordo não pretende ser, desde seu início, um acordo de liberalização comercial, mas sim um instrumento preparatório para uma futura liberalização do comércio nos moldes de uma associação inter-regional.⁵⁴

No âmbito econômico, o acordo traz objetivos de médio e longo prazo para que as partes promovam uma estreita cooperação econômica, a fim de que se contribua com a expansão de suas respectivas economias e que no futuro haja a conclusão de um protocolo de cooperação em matéria aduaneira. Visa o fortalecimento da competitividade internacional, o fomento do desenvolvimento tecnológico e científico em ambas as regiões, o melhoramento de seus respectivos níveis de vida e o favorecimento de condições que criem empregos. A cooperação econômica será realizada sobre a base mais ampla possível para que nenhum setor seja excluído. O âmbito econômico inclui a cooperação empresarial, o fomento aos investimentos, a cooperação energética, a cooperação em matéria de transporte, em matéria de ciência e tecnologia, em matéria de telecomunicações e tecnologias da informação e em matéria de proteção ao meio ambiente.

Há uma parte do acordo que garante a continuidade do processo de cooperação técnica iniciado em 1992 no Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a UE e o Mercosul, por meio de sistemas de intercâmbio de informações com o estabelecimento de redes de informática, capacitação e apoio institucional, entre outras formas que se provem úteis para levar a cabo a cooperação intercomunitária.

⁵³ Ibidem, p. 101.

⁵⁴ SILVA, op. cit., p. 102.

A fim de facilitar o cumprimento dos objetivos previstos, foi criada uma estrutura institucional que estabelece uma série de órgãos encarregados de colocarem em execução os compromissos do acordo. São eles:

- Conselho de cooperação – é a máxima autoridade operativa e diretiva do Acordo-Quadro de 1995. É encarregado de supervisionar a implementação do acordo e propor recomendações que contribuam para a realização do objetivo de chegar-se a uma Associação Inter-Regional. Analisa os principais problemas do acordo, bem como todas as questões bilaterais ou internacionais de interesse comum. Deverá reunir-se a nível ministerial, periodicamente e sempre que as circunstâncias o exijam. O Conselho é composto, por um lado, por membros do Conselho da União Européia e por membros da Comissão das Comunidades Européias e, por outro, por membros do Conselho do Mercado Comum do Mercosul e por membros do Grupo do Mercado Comum do Mercosul. A presidência será alternada por um representante da Comunidade e por um representante do Mercosul.⁵⁵

- Comissão Mista de Cooperação - é um órgão de assistência técnica. Tem competência para assistir o Conselho de Cooperação no desenvolvimento de suas funções. A Comissão está encarregada de estimular as relações comerciais de acordo com os objetivos presentes no acordo, realizar trocas de opiniões sobre qualquer questão de interesse comum relativa à liberalização comercial e à cooperação e apresentar ao Conselho propostas que contribuam para a realização da Associação Inter-Regional.⁵⁶

- Subcomissão Mista Comercial – deve assegurar o cumprimento dos objetivos comerciais previstos no acordo, preparará trabalhos para posterior liberalização das trocas comerciais e apresentará anualmente à Comissão Mista, relatórios sobre o andamento dos trabalhos e propostas destinadas à futura liberalização das trocas comerciais.⁵⁷

⁵⁵ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Mercosul: direitos humanos, globalização e soberania*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 124-125.

⁵⁶ Ibidem, p. 125.

⁵⁷ Ibidem, p. 126.

3.2 Negociações

Após a conclusão do Acordo Quadro de Cooperação UE-Mercosul, a principal aposta foi o início das negociações destinadas a constituir uma associação inter-regional, o que tem sido um processo muito conflituoso desde o seu lançamento.

O acordo instaura um diálogo político regular entre os sócios, através dos seguintes mecanismos: reuniões regulares entre Chefes de Estado ou de governos entre os dois blocos; reunião anual entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros, em presença da Comissão; reuniões entre os ministros competentes para tratar de questões de interesse comum; e reuniões periódicas entre os altos funcionários das duas partes. Dessas reuniões, resultam uma “fotografia” das relações entre as duas regiões.

Em maio de 1997, aconteceu em Bruxelas a segunda reunião da subcomissão comercial. Nessa reunião, três grupos de trabalho foram formados – relativos aos bens, aos serviços e às normas e disciplinas comerciais –, a fim de fornecer uma “fotografia” das trocas e das práticas comerciais nos setores da concorrência, dos direitos antidumping, das normas veterinárias e fitossanitárias, das regras de origem e dos sistemas de licença de importação. Esse estudo é acompanhado de um documento de análise das técnicas elaborado pela Comissão que faz o balanço das vantagens e dos inconvenientes de uma eventual associação com o Mercosul.

Nessa ocasião, a Comissão estimou que, obtendo uma decisão política da Comunidade, as negociações para a liberalização poderiam abrir-se no final de 1998 ou no início de 1999, e estender-se até o ano de 2003. Nesse caso, a liberalização começaria efetivamente em 2005, simultaneamente à reforma da Política Agrícola Comum, ou novo ciclo de negociações da OMC ou alargamento da União.⁵⁸

O vice-presidente da Comissão Europeia, Manuel Martín, encarregado dessa negociação, marcou uma deliberação colegial para 8 de julho de 1998, visando desencadear as negociações do acordo da associação com o Mercosul. Porém, o comissário encarregado da agricultura, Franz Fischler, provocou o adiamento da deliberação para 22 de julho de 1998, o dia seguinte ao Conselho dos Ministros da

⁵⁸ LIMA, op. cit., p. 463.

Agricultura da CE, cuja ordem do dia compreendia as orientações para a negociação do acordo com o Mercosul.

Em 16 de julho, o governo francês divulgou uma nota dedicada ao eventual acordo de associação sobre suas consequências quanto ao futuro da Política Agrícola Comum (PAC). Por intermédio dessa nota, ele propõe uma forma alternativa de negociação, que se limitaria aos aspectos não-tarifários das trocas entre os dois blocos, pedindo aos países do Mercosul que revejam as condições que ocorre sua integração antes de estabelecer as negociações com os europeus que praticamente acabaram com o mercado interno. A França propôs ainda um calendário alternativo de negociações e reuniões sobre a reforma do PAC e as negociações da OMC. Os argumentos se concentraram no fato de que a taxa de cobertura de 90% do comércio entre os parceiros de uma zona de livre comércio não poderia ser atingida sem colocar em risco a agricultura européia.⁵⁹

Em 21 de julho de 1998, o Ministro francês da Agricultura, Louis Le Pensec, pronunciou-se assinalando a existência de uma contradição entre a reforma da PAC e as negociações com o Mercosul. O governo francês e alguns ministros da agricultura europeus desencadearam então uma campanha na mídia contra uma futura zona de livre-comércio UE-Mercosul. Apesar de tudo, a Comissão adota, em 22 de julho, duas recomendações favoráveis à associação com o Mercosul, que deveriam constituir a conteúdo principal da Reunião dos Chefes de Estados e do governo na Cúpula do Rio, prevista para o ano seguinte. Em 23 de julho a França se apropriou, no Conselho, às recomendações da Comissão. O governo francês queria assim evitar um desequilíbrio em proveito do Mercosul, em relação ao acesso ao mercado europeu de carne, açúcar, frutas e legumes, cereais e produtos de pesca.⁶⁰

Diante da posição francesa, os presidentes dos países do Mercosul se reuniram e, num comunicado conjunto, reiteraram a importância de uma aproximação com a União Européia, mas consideraram que nenhum setor desses países poderia ser excluído das negociações da zona de livre-comércio. Também ressaltaram que a agricultura constitui uma parte essencial das suas economias e do comércio

⁵⁹ LIMA, op. cit., p. 470-471.

⁶⁰ Ibidem, p. 473.

internacional do Estados-membros e, conseqüentemente as negociações devem compreender a liberalização recíproca da totalidade do comércio sem nenhuma exclusão de setores ou produtos.

A Cimeira do Rio de Janeiro aconteceu nos dias 28 e 29 de junho de 1999, onde foi assinado um Comunicado Conjunto no qual as partes decidiram iniciar formalmente as negociações em novembro de 1999. A Cúpula foi concluída por uma Declaração Comum e um plano de ação que previa uma parceria estratégica e um amplo leque de cooperação.

Em novembro de 1999, as partes adotaram um documento denominado de Descrição da Estrutura, da Metodologia e do Calendário das Negociações. Ele previa a criação de um Comitê Bi-regional de Negociações (CNB) a fim de supervisionar a continuação do processo na área do comércio e da cooperação, encarregado diretamente das negociações comerciais, que se reúne, em princípio, três vezes por ano. Um Sub-comitê de Cooperação, subordinado ao comitê, é encarregado de conduzir as negociações na área de cooperação, garantindo a coerência entre essas negociações comerciais, e deve se reunir uma vez por ano. As partes podem criar Secretarias de Coordenação, integradas por responsáveis da Comissão Europeia e da Presidência do Mercosul, a fim de preparar a organização das reuniões, distribuir documentos oficiais e garantir uma boa comunicação entre as partes.

A primeira reunião do Comitê Bi-regional aconteceu em abril de 2000 em Buenos Aires. Os negociadores alcançaram a conclusão sobre princípios gerais, diálogo político e assuntos referentes à cooperação e ao comércio. Foram criados três Grupos Técnicos para conduzir as negociações: GT1 - comércio de bens, medidas tarifárias e não tarifárias, medidas sanitárias e fitossanitárias, padrões, regulamentos técnicos e avaliação de conformidade, antidumping e direitos compensatórios e salvaguardas, regras de origem, procedimentos aduaneiros e assistência mútua em questões aduaneiras; GT2 - comércio de serviços, propriedade intelectual, medidas que promovem uma abertura e um ambiente não discriminatório aos investimentos; GT3 - compras governamentais, política de concorrência e solução de controvérsias.⁶¹

⁶¹ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em: 4 de dez. de 2007.

A segunda reunião do comitê foi em Bruxelas em junho de 2000, a terceira em novembro de 2000 em Brasília e a quarta em março de 2001 em Bruxelas. Somente a partir da quinta reunião que foram alcançados resultados.

Organizada em julho de 2001 em Montevideu, a quinta rodada, deu início às negociações das barreiras tarifárias através da apresentação de uma Oferta de Negociação Européia. O Mercosul organizou um grupo de negociação permanente encarregado de definir uma plataforma consensual de negociação e se comprometeu a apresentar uma contraproposta até 30 de outubro de 2001.⁶²

Em outubro de 2001 houve a sexta rodada em Bruxelas que começou com a apresentação da oferta de negociação pelo Mercosul. Como se contemplou o processo de apresentação das ofertas por bloco, iniciava-se a etapa das negociações propriamente ditas, na qual o Mercosul e a UE se comprometiam a redefinir os produtos sensíveis e a melhorar as ofertas iniciais.

No nono CNB, ocorrido em Bruxelas, no período de 17 a 21 de março de 2003, o Mercosul e a UE formalizaram o compromisso de apresentarem melhorias em suas ofertas para desgravação de bens.

A partir da décima terceira rodada do CNB que aconteceu em Bruxelas em maio de 2004, as negociações foram realizadas no âmbito de reuniões técnicas entre o Mercosul e a UE. Na Reunião Ministerial de 20 de outubro de 2004 em Lisboa, os blocos reiteraram o empenhamento na conclusão bem sucedida das negociações bi-regionais.

No dia 12 de outubro de 2006, o Parlamento Europeu aprovou uma Resolução exortando a UE a concluir o quanto antes o Acordo de Associação UE-Mercosul completo, ambicioso e equilibrado em três pilares: um capítulo político e institucional que reforce o diálogo democrático e a articulação política; um capítulo de cooperação que promova o desenvolvimento econômico e social sustentável; e um capítulo comercial que instaure uma zona de livre comércio avançada.

O ultimo encontro dos dois blocos foi em outubro de 2007 em Lisboa, na realização do Fórum Empresarial Mercosul-União Européia. O processo de negociação entre os blocos ainda não foi concluído e continua em andamento.

⁶² LIMA, op. cit., p. 531.

4. Limitações às Negociações

4.1 A assimetria entre a União Européia e o Mercosul

A assimetria é uma característica marcante das negociações entre a União Européia e o Mercosul. As diferenças entre os dois blocos não se limitam apenas ao nível de poder, mas residem também na estrutura institucional e no desenvolvimento econômico.

Em relação às instituições, pode-se observar diferenças entre os níveis de integração de cada bloco. Enquanto a UE é considerada uma União Econômica e Monetária, que é a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e de órgãos supranacionais; o Mercosul constitui uma estrutura de transição entre uma União Aduaneira e um Mercado Comum simplificado, na qual as decisões são tomadas pelos Estados membros. Entretanto, as verdadeiras causas da assimetria entre as estruturas das instituições das duas regiões, resultam das fragilidades institucionais do Mercosul.⁶³

Essas fragilidades residem na associação de fatores como: a ausência total de autonomia dos órgãos institucionais para a execução de decisões coletivas; a unanimidade da presença dos Estados e a necessidade de consenso como sistemas decisórios; a ausência de controle sobre a interpretação e a aplicação dos tratados; e a precária participação dos cidadãos.⁶⁴

O Mercosul adota uma estrutura jurídica típica das organizações internacionais de caráter regional movida por uma dinâmica que se assemelha ao funcionamento de um entendimento intergovernamental. Por outro lado, a UE excede largamente os limites das organizações internacionais clássicas, sem com isso atingir o estatuto jurídico de uma federação de Estados.⁶⁵

A ausência de autonomia dos órgãos do Mercosul para executar decisões coletivas implica que a execução de medidas de coordenação ou a aplicação de normas comuns constituam competências dos Estados membros, no âmbito de seus

⁶³ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *As Assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: (os desafios de uma associação inter-regional)*. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 156.

⁶⁴ Ibidem, p. 157.

⁶⁵ Ibidem, p. 3.

territórios. Essa situação permite que os Estados descumpram as normas, principalmente pela falta de controle e da não previsão de sanção.⁶⁶

A presença obrigatória de todos os Estados em cada reunião, aliada à unanimidade necessária, geram consequências trágicas como, por exemplo, a possibilidade de um país, pela simples ausência de sua delegação, bloquear negociações consideradas sensíveis.

Somente a participação governamental nos processos decisórios da integração é incapaz de determinar a direção em que o Mercosul deve avançar. Os Estados devem buscar incluir a sociedade civil no processo de integração, bem como trazer transparência aos processos decisórios, pois apenas com a participação da sociedade civil essas nações podem alcançar a legitimidade para se adotarem as medidas necessárias de uma verdadeira integração.⁶⁷

Essas assimetrias institucionais, em conjunção com as diferenças de nível de poder e desenvolvimento econômico entre os blocos, reflete-se na estrutura de comércio inter-regional. Como visto anteriormente, essas trocas reproduzem típicas relações Norte-Sul, em que os países desenvolvidos se especializam na exportação de produtos de mais alto valor agregado, enquanto os países em desenvolvimento vendem bens primários.

Outro elemento importante na caracterização das negociações inter-regionais é o investimento externo direto (IED). A relevância do tema deve-se tanto à dependência dos Estados-membros do Mercosul em relação aos recursos externos quanto ao papel da UE em fornecê-los à região. Nas últimas décadas, a União Européia constituiu fonte relevante de estoque desse tipo de investimento nos países da sub-região da América do Sul. Devido a uma escassa poupança interna, os países do bloco sul-americano necessitam do capital proveniente de regiões como a Europa para garantir o investimento interno. Ao facilitar a transferência tecnológica - e a conseqüente acumulação de capital e eficiência econômica -, o investimento externo direto tende a auxiliar, não só na estruturação das economias locais, como também na manutenção do regionalismo, ao evitar o desrespeito às regras da integração econômica.⁶⁸

⁶⁶ VENTURA, op.cit., p. 137.

⁶⁷ Ibidem. 518.

⁶⁸ PEREIRA, op. cit., p. 56.

As assimetrias entre a União Européia e o Mercosul afetam diretamente a forma com negociam. Porém, tais assimetrias não criam um grande obstáculo às negociações inter-regionais. A dificuldade de aproximação entre os blocos está principalmente na resolução de impasses comerciais.

4.2 As ofertas tarifárias trocadas entre os blocos

Como prevêm as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), o máximo do volume total do intercâmbio bilateral que poderá ser protegido pelas listas de exceções será de 15%. A OMC também permite uma livre negociação dos prazos de carência e da velocidade da atenuação tarifária para diferentes listas de produtos ou setores, ou seja, certos produtos poderão ter suas tarifas baixadas para zero nos primeiros anos do acordo, enquanto outros, considerados sensíveis, poderiam manter proteção tarifária por prazos mais longos.⁶⁹

A primeira proposta européia foi apresentada na quinta rodada do CNB, em Montevidéu, em julho de 2001. A oferta, que incluiu 90% do comércio birregional, contemplava o comércio de bens, o de serviços e as compras governamentais. Além da eliminação de tarifas, a oferta cobria, ainda, antidumping, medidas de salvaguarda, valoração aduaneira, medidas sanitárias e fitossanitárias, tratamento nacional e fim das proibições e restrições às importações e exportações.⁷⁰

A proposta estabelecia cinco categorias de produtos (A, B, C, D e E) com prazos diferentes de desgravação. Os produtos da categoria A teriam desgravação imediata; os da categoria B seriam desgravados em quatro anos; os da categoria C em sete anos; os da categoria D em dez anos; e os da categoria E poderiam ter um cronograma definido durante o processo de negociação.⁷¹ Muitos produtos que foram considerados sensíveis pelos europeus foram excluídos da oferta, sujeitos às barreiras tarifárias. Tais

⁶⁹ SAVINI, Marcos. As Negociações Comerciais entre Mercosul e União Européia. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol.44, n. 002, p. 109-125, 2001. p. 118

⁷⁰ KUME, Honório. et. al. *Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Européia: uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro*. p. 04. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 04 de out. de 2007.

⁷¹ NEGRI, João Alberto de; ARBACHE, Jorge Saba. *O Impacto de um Acordo entre o Mercosul e a União Européia sobre o Potencial Exportador Brasileiro para o Mercado Europeu*. p. 27. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 04 de out. de 2007.

produtos são de grande interesse do Mercosul devido ao crescimento de exportações mercosulinas para a UE.

A contraproposta do Mercosul foi realizada na sexta rodada do CNB, ocorrida em Bruxelas, em outubro de 2001. A oferta previa cinco categorias (A, B, C, D, E) com diferentes prazos de desgravação. A categoria A se referia à desoneração imediata; a categoria B se referia à desoneração em oito anos; e as categorias C, D e E se referiam à desoneração total em dez anos, cada uma com ritmo diferente de redução tarifária.

Diante do confronto das propostas em várias áreas, ambos os blocos se comprometeram a melhorar as ofertas iniciais e a redefinir os produtos sensíveis. Em março de 2003, no nono CNB, as partes apresentaram uma segunda oferta para a liberalização de tarifas sobre bens.

A nova proposta européia incluía 91% do comércio. Cerca de 1.235 produtos foram incluídos na lista de desgravação, aumentando para 10.400 os itens tarifários a serem desonerados, dos quais 385 fariam parte da categoria A de desgravação imediata. Esse grupo de desoneração tarifária imediata, que antes significava 48% das importações da UE provenientes do bloco sul-americano, passaria a conter cerca de 61,7% das importações.⁷²

A oferta revisada do Mercosul passou a incluir cerca de 83,5% dos bens provenientes da UE. A melhora da lista de eliminação das tarifas sobre bens, no entanto, deveu-se principalmente à expansão das categorias mais conservadoras, como a E. Deve-se ter em conta que a proposta do bloco sul-americano permanecia limitada para bens a serem desgravados em curto prazo: apenas 551 itens, 10% das importações da UE, sofreriam desoneração total e imediata das tarifas.⁷³

No mês de maio de 2004, os blocos realizaram mais uma troca de propostas. O Mercosul expandiu sua oferta para 87% da média das importações provenientes da UE. Nessa nova proposta, somente 13% dos produtos europeus importados pelo Mercosul seriam excluídos das listas de desgravação, por serem considerados sensíveis. A UE, por sua vez, apresentou uma proposta denominada *two-step-approach* na qual oferecia,

⁷² PEREIRA, Suzana Tavares. *Integração Mercosul-União Européia: Aspectos da Negociação Comercial – uma Análise a partir da Fonte de Imprensa Brasileira*. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UNB, 2006. p. 51.

⁷³ Ibidem, p. 51.

em duas etapas, cotas para seus bens agrícolas sensíveis. A metade dessas cotas seria concedida a partir da assinatura do Acordo de Associação Inter-Regional, e a concessão da metade restante dependeria da conclusão da Rodada Doha da OMC.⁷⁴

Entre maio e setembro de 2004, os blocos fizeram esforços para aproximar suas posições. O resultado, no entanto, foi negativo. Verificou-se, inclusive, a reversão das concessões realizadas pelas partes. Ao retrocederem suas ofertas, o Mercosul e a UE reduziram as chances de alcançarem um acordo. Assim, após a proposta de maio de 2004, a UE apresentou uma nova oferta, em julho do mesmo ano. Apesar de manter o sistema de concessão de cotas para os produtos sensíveis em duas fases, a primeira delas passaria a incluir 60% das cotas oferecidas. A concessão mencionada, no entanto, seria diluída em um período de dez anos. Esse fato causou frustração ao Mercosul porque o volume de cotas oferecido permaneceu muito inferior ao que os países do bloco sul-americano já exportavam à UE.⁷⁵

Quanto às ofertas feitas em setembro de 2004, verificou-se que a UE não apenas descumpriu a promessa de melhorar as propostas para bens sensíveis como também chegou a reduzir as cotas para produtos agrícolas a níveis equivalentes aos de maio. O mesmo se pôde observar em relação às posições de desgravação imediata. Já o Mercosul, apesar de expandir o volume dos bens contemplados na oferta de setembro, mostrou-se mais conservador em relação aos seus bens sensíveis. O bloco sul-americano ampliou a oferta para 90% do comércio, mas insistiu em adotar um sistema de cotas similar ao europeu para a importação de produtos relevantes, como: automóveis, autopeças, vinhos e bens de capital. O bloco, ainda, adiou a abertura desses bens de dez para dezoito anos.⁷⁶

Os bens agrícolas e industriais são os produtos de maior interesse de ambos os blocos. O Mercosul almeja maior liberalização do mercado agrícola da UE, e a UE deseja a expansão do acesso de bens industriais ao Mercosul. O que limita as negociações é que a UE tem sua agricultura fortemente subsidiada e o Mercosul, tem interesse em preservar sua indústria local. Depois de quatro ofertas apresentadas, os blocos não ficaram satisfeitos em relação aos seus respectivos assuntos de interesse.

⁷⁴ PEREIRA, op. cit., p. 52.

⁷⁵ Ibidem, p. 52.

⁷⁶ Ibidem, p. 52.

4.3 O impasse agrícola

Apesar da clara complementaridade do comércio inter-regional, há produtos agrícolas em que os dois blocos são concorrentes. Os produtos agrícolas do Mercosul não são suficientes para ganhar a competição com os similares europeus. Isso se deve, não à superioridade dos produtos agrícolas da União Européia, mas à política protecionista imposta a alguns produtos pertencentes ao setor.

A Política Agrícola Comum (PAC), instituída em 1962 na época do pós-guerra em que os Estados-membros fundadores acabavam de sair de uma década de restrições alimentares, é a mais integrada das políticas comunitárias, absorvendo cerca de 45% do orçamento da União Européia.⁷⁷ No período anterior aos anos 90, a PAC baseava-se no desejo de garantir a auto-suficiência em gêneros alimentícios. A PAC atribuiu subsídios e garantiu preços aos agricultores, concedendo incentivo para produzirem. À medida que o principal objetivo de produção de mais produtos alimentares foi sendo alcançado, começaram a surgir efeitos secundários como, por exemplo, o excesso de produção e distorções no comerciais no mercado mundial, particularmente nocivas para os países em vias de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a sociedade preocupava-se cada vez mais com a sustentabilidade ambiental da agricultura.⁷⁸

Muitas reformas importantes foram efetuadas na PAC a partir dos anos 90, sendo a primeira em 1992. As limitações à produção ajudaram a reduzir os excedentes, tendo sido colocada uma ênfase na questão ambiental. Os agricultores, que recebiam ajudas diretas ao rendimento, tiveram que atribuir mais importância ao mercado e responder à prioridades em constante evolução do público. Na reforma de 2003 foi acordado que a ajuda aos agricultores será paga independentemente do que ou quanto produzam. No passado, quanto mais os agricultores produziam mais subsídios recebiam. Além disso, foram introduzidas normas em matéria de ambiente, de

⁷⁷ Brazil Trade Net. Como Exportar-União Européia. Disponível em: <<http://www.braziltradenet.gov.br>>. Acesso em: 29 de nov. de 2007.

⁷⁸ Comissão Européia. A Política Agrícola Comum Explicada. Disponível em: <<http://www.ec.europa.eu/index>>. Acesso em: 30 de nov. de 2007

segurança alimentar, e de bem-estar dos animais. Outras mudanças na PAC estão agendadas para o futuro.

Apesar de algumas reformas já realizadas na PAC, tal política continua sendo um fator que dificulta as negociações agrícolas entre a UE e o Mercosul. Ainda existem distorções nos preços, sendo os preços institucionais superiores aos praticados internacionalmente. Então, para assegurar competitividade à produção comunitária no interior do mercado da UE, continua sendo adotado o mecanismo de proteção contra importações de terceiros países, mediante a imposição de direitos à importação e de cotas.

Com a recente expansão da UE, em direção ao leste europeu, surgiu uma nova preocupação do Mercosul nas negociações agrícolas. A maioria dos países efetivados, Chipre, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa em 2004; Bulgária e Romênia em 2007, tem sua economia dependente da agricultura ou da mineração, representando um grande obstáculo para as exportações mercosulinas. O alargamento implicou um aumento de 55% do número de agricultores.⁷⁹

Esse aumento substancial do número de membros da UE influencia a pauta de negociações Mercosul-UE, especialmente no que toca aos potenciais benefícios advindos com a abertura de mercados. As exportações mercosulinas poderão ser deslocadas do mercado da UE em função do ingresso de produtos provenientes dos novos membros, tornados mais competitivos após a adesão ao mercado único. Os produtos desses país, que agora fazem parte da UE, possuem tarifa zero, ou seja, seus produtos não são tarifados, como são os produtos do Mercosul. Com isso, os preços dos produtos mercosulinos são mais elevados e o tempo de entrega é muito maior do que o dos novos membros.⁸⁰

A questão agrícola nas negociações inter-regionais foi vinculada pela UE à Rodada Doha, que é a nona de uma série de rodadas que acontecem desde a criação do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), mas a primeira sob égide da OMC.

⁷⁹ Brazil Trade Net. Como Exportar-União Européia. Disponível em: <<http://www.braziltradenet.gov.br>>. Acesso em: 29 de nov. de 2007.

⁸⁰ AZEVEDO, Bruno Franche de. *Intercâmbio Comercial Brasil e União Européia: Análise e perspectivas*. Monografia para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2007. p. 39.

Estão sendo discutidos temas de grande interesse para o Mercosul como, por exemplo: agricultura, serviços, acesso a mercados com nova etapa de redução tarifária para os produtos industriais, aprofundamento de regras sobre antidumping, subsídios, acordos regionais e propriedade intelectual, investimentos, concorrência, transparência em compras governamentais, comércio eletrônico e meio ambiente.⁸¹ O que se negocia sobre acesso a mercados para produtos agrícolas é a redução ou eliminação das barreiras tarifárias que obstruem o acesso dos produtos com os quais o Mercosul é competitivo dentro do mercado dos países desenvolvidos.

Desacordos sobre questões no setor agrícola levaram a um impasse: de um lado, os países ricos, que querem maior acesso aos mercados de bens e serviços dos países em desenvolvimento; e de outro, esses, que querem em troca mais espaço para seus produtos agrícolas nos mercados dos países ricos. As diretrizes básicas para o avanço da rodada são: a eliminação de subsídios e reforma dos mecanismos de crédito oferecidos pelos países ricos à produção agrícola para exportação e para a produção doméstica e o corte das tarifas de importação.

Depois de vários encontros realizados, os países ricos, representados pela UE e EUA, não cederam às pressões do G20, grupos de países emergentes liderados por Brasil e Índia, no corte de subsídios e na redução de tarifas. A rodada, que tinha previsão de ser concluída em 2005, ainda se encontra em andamento, pois os desacordos emperram as conversas.

O cenário das negociações de Doha é exatamente o mesmo das negociações agrícolas bilaterais entre o Mercosul e a União Européia. O objetivo da UE é realizar o mínimo de concessões possíveis, uma vez que seu poder de barganha nas negociações da OMC é bem maior pelo fato de outras potências protecionistas com interesses no setor agrícola também participarem das negociações multilaterais.

Uma flexibilização de tal proteção resultaria em um aumento imediato nas exportações mercosulinas para a UE.

⁸¹ AZEVEDO, op. cit., p. 38.

Conclusão

O início dos contatos entre o Mercosul e a União Européia para a negociação do Acordo de Associação Inter-regional ocorreu com a assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Inter-regional em dezembro de 2005. Ocorreram várias etapas do processo negociador: pré-negociação, definição de agenda, estabelecimento do modelo de negociação e barganha comercial. Na etapa de barganha comercial observou-se a dificuldade dos blocos em finalizarem as negociações para alcançarem uma associação.

As negociações iniciais que definiram a estrutura, os objetivos e os temas a serem negociados evoluíram rapidamente. Os problemas surgiram a partir do início das trocas de ofertas para a redução tarifária e liberalização comercial, apresentadas nas várias reuniões do Comitê Bi-regional de Negociações. Ao todo, quatro ofertas foram trocadas mas nenhuma foi satisfatória para ambos os blocos, sendo consideradas modestas, pois os blocos tiveram dificuldades de fazerem concessões em seus setores sensíveis. As negociações não podem evoluir e nem serem concluídas sem que haja consenso sobre as propostas já que o mecanismo utilizado pelos blocos é o *single undertaking*, que exige que para a finalização do acordo as duas regiões tenham alcançado consenso sobre todos os temas.

As assimetrias presentes nas relações inter-regionais entre o Mercosul e a UE são várias, desde estrutura institucional até desenvolvimento econômico. Sabe-se que a União Européia é composta na sua maioria por países desenvolvidos e possui uma estrutura institucional já consolidada. Os países membros do Mercosul são países em desenvolvimento e o bloco apresenta fragilidades institucionais que o distanciam da UE.

Tais assimetrias entre os blocos afetam diretamente nas negociações, porém é possível que ocorra um Acordo de Associação Inter-regional bem sucedido mesmo diante de tantas diferenças, não sendo as disparidades a principal limitação às negociações. Entre tantas diferenças, a UE deveria conduzir uma política à altura das possibilidades do Mercosul, o que poderia ser a solução para aproximar os dois blocos e chegar na assinatura do Acordo de Associação.

Sabe-se que a UE é o maior e mais importante parceiro comercial do Mercosul e que os fluxos comerciais entre os dois blocos crescem expressivamente a cada ano. Os membros do Mercosul contam com uma produção agrícola de importância e, certamente, as condições de acesso dos produtos agrícolas mercosulinos ao mercado europeu são desfavoráveis para o Mercosul devido às inúmeras barreiras agrícolas impostas pela UE.

Com o objetivo de realizar o mínimo de concessões agrícolas possíveis para o Mercosul, a UE vinculou a questão agrícola aos resultados da Rodada Doha da OMC. Como consequência, o ritmo do acordo entre a UE e o Mercosul foi fortemente influenciado, bloqueando qualquer tipo de avanço nas negociações, pois a Rodada, iniciada em 2001, não tem previsão para ser concluída devido aos desacordos entre o G20 e os países ricos.

O recente alargamento da União Europeia também influencia nas negociações de liberalização agrícola, pelo fato dos doze novos membros do Leste Europeu serem concorrentes do Mercosul no setor agrícola. Como esses países do Leste Europeu se tornarão os principais abastecedores dos produtos agrícolas para a UE, bem como receberão grande quantidade de investimento europeu para se tornarem mais competitivos, o mercado europeu desses bens se tornará de mais difícil acesso ao Mercosul.

Notou-se que a principal limitação às negociações para um Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia é a questão agrícola. Para uma liberalização do mercado agrícola europeu, a UE depende de muitos fatores importantes diretamente ligados ao bloco. A isenção ou diminuição das barreiras agrícolas pode resultar numa crise interna dos agricultores e, conseqüentemente, na PAC. Sendo os novos membros da UE dependentes da produção agrícola, a abertura do mercado afetaria a economia desses países, podendo gerar uma estagnação ou recessão econômica, fato que atingiria o desenvolvimento e crescimento do bloco. A União Europeia desempenha um papel de liderança no âmbito da OMC. Esse fato reforça a resistência do bloco em fazer concessões agrícolas, pois outras potências protecionistas, como os EUA e o Japão, apóiam a não liberalização do mercado agrícola.

Por outro lado, a única alternativa para que a produção da UE cresça exponencialmente para enfrentar os EUA, é a associação com o Mercosul, que tem forte competitividade agrícola. No caso do Mercosul, na hipótese de um impasse agrícola ser resolvido, as exportações crescerão em ritmo acelerado, ao mudar de posição na pirâmide de preferências europeia, podendo reverter o déficit comercial para o bloco sul-americano.

Apesar do acordo almejar objetivos nos âmbitos político, econômico, comercial, e de cooperação, percebeu-se que os aspectos comerciais das negociações é o de maior importância para os blocos. O principal interesse econômico do Mercosul é a redução das barreiras agrícolas europeias. Os objetivos econômicos da UE é a busca por evitar a perda de mercado devido à formação da ALCA e a tentativa de conseguir expandir o acesso de seus produtos e serviços na região. Caso um dia o Acordo de Associação Inter-regional entre o Mercosul e a União Europeia se realize, será um trunfo comercial para ambos os blocos.

A melhor saída para a conclusão bem sucedida do Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia é prosseguir as negociações sem pressa, aguardando os resultados da Rodada Doha, de forma que ambos façam as possíveis concessões desejadas, beneficiando as duas partes.

Referências Bibliográficas

Artigos:

CASTILHO, Marta Reis. *Sistema de Preferências Comerciais da União Européia*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 30 de nov. de 2007.

_____. *O acesso das exportações do Mercosul ao mercado europeu*. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico: PPE – v.32 n 1. Abril/Julho, 2002.

KUME, Onorio.et al. *Acordo de livre-comércio Mercosul-União Européia: uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 04 de out. de 2007.

NEGRI, João Alberto de; ARBACHE, Jorge Saba. *O Impacto de um Acordo entre o Mercosul e a União Européia sobre o Potencial Exportador Brasileiro para o Mercado Europeu*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 04 de out. de 2007.

SAVINI, Marcos. *As Negociações Comerciais entre Mercosul e União Européia*. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, vol.44, n. 002, p. 109-125, 2001.

SOARES, Guido F. S. *O Direito supranacional nas Comunidades Européias e na América Latina: o caso da ALALC/ALADI e o Mercado Comum Brasil-Argentina*. Revista dos Tribunais, n 668.

Livros:

AZEVEDO, Bruno Franche de. *Intercâmbio Comercial Brasil e União Européia: Análise e perspectivas*. Monografia para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2007.

BALASSA, Bela. *Teoria da Integração Econômica*. Lisboa: Clássica, 1972.

CASTILHO, Marta Reis. *Acordo Mercosul-União Européia: Perspectivas das exportações de manufaturados para o mercado europeu*. In: FLORES, Renato e MARCONI, Mário (orgs). *Acordo Mercosul-União Européia: além da agricultura*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stittung, 2003.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. *A Ampliação da União Européia e o futuro das relações firmadas com o Mercosul*. In: FERRAZ, Daniel Amin (org). *Manual de Integração Regional – Relações União Européia e Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

FERREIRA, Aldo Leão. *Mercosul: comentários sobre o Tratado de Assunção e o Protocolo de Brasília*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

FURLAN, Fernando de Magalhães. *Integração e Soberania: o Brasil e o Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

FLORES, Renato e MARCONINI, Mário (orgs). *Acordo Mercosul-União Européia: além da agricultura*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

HAAS, Ernest. *The Uniting of Europe: political, social and economic forces*. Londres: Stevens, 1958.

JÚNIOR, Antonio de Jesus da Rocha Freitas. Globalização, Integração Regional e Meio Ambiente no Mercosul. In: FERRAZ, Daniel Amim (org). *Manual de Integração Regional – Relações União Européia e Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

KEGEL, Patrícia. O Marco Jurídico-Institucional da União Européia e sua Influência no Contexto das Negociações com o Mercosul. In: FLÔRES, Renato; MARCONINI, Mário. (orgs). *Acordo Mercosul-União Européia: Além da Agricultura*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

KUNZLER, Jacob Paulo. *Mercosul e o comércio exterior*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

LIMA, Deise de Freitas. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma integração inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.

LOHBAUER, Christian. O Brasil, o Mercosul, e a União Européia: os desafios de uma relação complementar. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral; RATTON, Michelle. (orgs). *União Européia*. São Paulo, Aduaneiras, 2002.

LUQUINI, Roberto de Almeida. A Integração Regional na América Latina e no Mercosul. In: FERRAZ, Daniel Amim (org). *Manual de Integração Regional – Relações União Européia e Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MACHADO, João Bosco M. *Mercosul: processo de integração: origem, evolução e crise*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MAGNOLI, Demétrio. *União Européia: História e Geopolítica*. São Paulo, Moderna, 2002.

PEREIRA, Suzana Tavares. *Integração Mercosul-União Européia: Aspectos da Negociação Comercial – uma Análise a partir da Fonte de Imprensa Brasileira*. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UNB, 2006.

RIBEIRO, Polianna da Silva. *As Relações Comerciais entre Mercosul e União Européia: as conseqüências para o Brasil*. Monografia para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2005.

SABA, Sérgio. História e Política da Integração no Continente Europeu. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral; RATTON, Michelle. (orgs.). *União Européia*. São Paulo, Aduaneiras, 2002.

SILVA, Marcus Rector Toledo. *Mercosul e Personalidade Jurídica Internacional: As Relações Externas do Bloco Sub-Regional Pós-Ouro Preto*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Mercosul: direitos humanos, globalização e soberania*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. (orgs.). *O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional*. São Paulo: Aduaneiras: 2005.

VINER, Jacob. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

WALLACE, William. *The Dynamics of European Integration*. Londres: Pinter, 1990.

Web sites:

Brazil Trade Net. *Como Exportar – União Européia*. Disponível em: <<http://www.braziltradenet.gov.br>>. Acesso em: 29 de nov. de 2007.

Comissão Européia. *A Política Agrícola Comum Explicada*. Disponível em: <<http://www.ec.europa.eu/index>>. Acesso em: 30 de nov. de 2007.

_____. *Export Helpdesk for Developing Countries*. Disponível em: <<http://www.exporthelp.europa.eu/index>>. Acesso em: 10 de out. de 2007.

Delegação da Comissão Européia. Disponível em: <<http://www.delbra.ec.europa.eu>>. Acesso em: 10 de out. de 2007.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 02 de out. de 2007.

Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 23 de set. de 2007.

UNIÃO EUROPEIA. *Panorama das atividades da União Européia – Comércio Exterior*. Disponível em: <<http://www.europa.eu.int>>. Acesso: em 05 de out. de 2007.

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. *Política Agrícola Comum*. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org>> Acesso em: 24 de out. de 2007.

